



النظام القوى 9 الدولة الضعيفة

إدارة الأزمة المالية
والتغيير السياسي
في عهد مبارك

سامر سليمان



الطبعة
الثانية

النظام القوى والدولة الضعيفة

إدارة الأزمة المالية والتغيير السياسى فى عهد مبارك

سامر سليمان

يناير ٢٠٠٦

الدار للنشر والتوزيع

اسم العمل :	النظام القوى والدولة الضعيفة
تأليف :	سليم سليمان
تصميم الغلاف :	عمرو الكفراوي
الطبعة الأولى :	يناير - ٢٠٠٦م
الطباعة :	مطبعة آتيليه تاتش - المحروسة
النشر :	الدار للنشر والتوزيع
تليفون - فاكس :	٣٥٣١٣٤٣ (٢٠٢)
بريد إلكتروني :	eddar_press@yahoo.com
	www.geocities.com/eddar_press
المدير العام :	محمد صلاح مراد
رقم الإيداع :	2006 / 1996
الترقيم الدولي :	I.S.B.N. : 977-17-2948-9

مقدمة الطبعة الثانية

لقد حظيت الطبعة الأولى من هذا الكتاب بالكثير من التعليق والاحتفاء، الأمر الذي يؤكد أن الاقتصاد السياسي ما زال لديه الكثير ليقوله عن الوضع في بلد مثل مصر، حيث تتوثق اللحمة بين الاقتصاد والسياسة، أو بين المال والسلطة. "النظام القوي والدولة الضعيفة" هو الكتاب الثاني للمؤلف في موضوع الدولة والتنمية الاقتصادية، بعد كتابه "الدولة والرأسمالية الصناعية في مصر". فالباحث قد وصل إلى قناعة راسخة منذ منتصف التسعينات أن أزمة التنمية الرأسمالية في مصر تعود بشكل أساسي إلى ضعف الدولة المصرية. هذه الدولة كبيرة، ولكنها ضعيفة إذا ما قارناها بدول أخرى في العالم الثالث مثل الدولة الصينية، الهندية، الكورية. وفي السنوات الأخيرة وصل الباحث إلى قناعة مكملة، وهي أن ضعف الدولة المصرية يرجع إلى طبيعة النظام السياسي المفتقد لأية قاعدة اجتماعية صلبة خارج جهاز الدولة. المشكلة في مصر لا تكمن فقط في أنها ابتليت بنظام استبدادي، ولكن أيضاً أن هذا النظام الاستبدادي هو من النوع غير التنموي. هل ما زال هناك شك في هذا بعد مرور أكثر من نصف قرن على إمساك نظام ٢٣ يوليو بالسلطة؟ هل هناك شك في هذا بعد أن اختبرنا هذا النظام في التنمية الرأسمالية في أوائل الخمسينات، ثم التنمية القائمة على حضور الدولة المكثف في الاقتصاد في الستينات، ثم التنمية الرأسمالية مرة أخرى في السبعينات، ثم العودة الجزئية لتخطيط الدولة في الثمانينات، ثم التحول "الكبير" نحو اقتصاد السوق في التسعينات. بالمعايير المقارنة، فشل هذا النظام في قيادة نهضة اقتصادية قادرة على فك أسر طاقات المجتمع المصري، بالرغم من أن هذا النظام حصل على ما لم يحصل عليه معظم أقرانه من نظم العالم الثالث من مساعدات دولية: المرتبة الأولى من حيث حجم المساعدات التي يقدمها الاتحاد السوفييتي لدولة من العالم الثالث في الستينات. والمرتبة الثانية التي تقدمها الولايات المتحدة منذ السبعينات. بالرغم من ذلك فشل النظام في إرساء أبسط وأهم مرتكزات التنمية وهي محو الأمية.

هذا الفشل الاقتصادي الذريع يفتح الطريق للقيام بنقاش حقيقي حول مستقبل مصر السياسي. لم يعد يحق لأحد الزعم بأن للاستبداد السياسي ضرورات تنموية. فنحن لا نحصل من النظام القائم لا على التنمية ولا على الديمقراطية. ولا عجب في هذا لأن هذا النظام قد تعامل مع الدولة باعتبارها جهازاً للسيطرة القهرية على المجتمع لا جهازاً لإدارة شئون هذا المجتمع.

الدولة المصرية متردية، وهذا التردى هو تحدٌ كبير لأي نظام سياسي جديد في مصر. فبدون دولة قوية وكفؤ لن يستطيع أي نظام جديد أن يحقق أهدافاً تنموية يضعها على كاهله. ومن هذا المنطلق يكون على القوى السياسية الطارحة نفسها كبديل للسلطة القائمة أن تقدم تصوراتها عن الدولة المصرية الجديدة. وهو الأمر الذي لم يحدث حتى الآن، لأن مجرد تخيل نظام سياسي بديل، أو دولة جديدة، كان ضرباً من الجنون حتى وقت قريب. والحقيقة أنه لا يمكن تأجيل هذه المهمة لحين رحيل النظام السياسي القائم، لأن النظام القائم لن يرحل على الأرجح إلا إذا تقدمت الصفوف حركات استطاعت أن تثبت أن لديها تصوراً ولو أولياً، عن كيفية إصلاح وإدارة دولة.

لعل هذا الكتاب يساهم في النقاش حول شكل الدولة المصرية الجديدة، دولة قوية، ديمقراطية تمارس دورها الطبيعي في إدارة شئون المجتمع ودفعه إلى الأمام وليس التسلط عليه وإعاقة تطوره. هذه هي الدولة التي يتمناها كاتب هذه السطور. عسى أن يتيح له المستقبل إنجاز مشروعات علمية أخرى تتعرض للدولة المصرية بالتحليل والنقد.

أتقدم بالشكر والعرفان لكل من سلط الضوء على الطبعة الأولى شفاهة أو كتابة، وأخص بالذكر الأساتذة الأفاضل، بالترتيب الأبجدي، إبراهيم عيسى، د. رعوف عباس، سناء فتح الله، سيف نصراوى، محمد البرغوثي، محمد الدسوقي، محمد صابرين، محمود الورداني، نبيل ذكي، هيثم خشبة، وائل عبد الفتاح.

المؤلف

تهنيد وشكر

هذا الكتاب نسخة مُعرّبة ومعدلة للرسالة^(١) التي نال عنها الكاتب درجة الدكتوراه من معهد العلوم السياسية بباريس في عام ٢٠٠٤. التعريب لا يتعلق فقط بلغة الكتابة، ولكن أيضاً بطريقة عرض الأفكار. لأن المُخاطب في الحالتين مختلف. فرسالة الدكتوراه تخاطب مؤسسة علمية تتوقع أن تجد في هذه الرسالة إثباتات واضحة بامتلاك هذا الكاتب لخاصية النظريات العلمية المختصة بالحقل الذي يدرسه. بل وتتوقع منه أن يساهم في تطوير تلك النظريات. وهو الأمر الذي لا يهم إلا المتخصصين في ذلك الفرع من العلم. وبالرغم من أن هذا الكتاب موجه للمتقنين، فهو ليس مكتوباً للمتخصصين منهم في الاقتصاد السياسي. لذلك فقد فضلنا في عملية التعريب أن نقتصد في الحديث النظري، وأن نلجأ أكثر إلى التعرض للنظريات أثناء تحليل الظواهر. على أمل أن تأتي الفرصة لكي ننشر دراسة مستقلة تحتوي مناقشة لنظريات الاقتصاد السياسي التي تعالج موضوع الدولة. وبالرغم من ذلك، فالقارئ المهتم بهذا العلم سيجد الكثير من الإشارات والإحالات للنظريات العاملة في حقل الاقتصاد السياسي، التي ساهمت في تشكيل الإطار النظري للكاتب، كما سيجد قائمة طويلة من المراجع في نهاية الكتاب يستطيع بواسطتها الاستزادة من هذه النظريات.

لم يكن لهذه الرسالة ولهذا الكتاب أن يخرجنا إلى النور بدون مساعدة العديد من الأشخاص. أشكال المساعدة متعددة. أتوجه بالشكر لكل من ساهم في إثرائني بالنقاش، وهم بالترتيب الأبجدي ومع حفظ الألقاب: ابرهارد كينلي، أشرف راضي، آلان روسيلون، جان لوكا، حسن عامر، رودني ولسن، سلوى جمعة، سيباستيان جي، شريف يونس، عبد الحميد عطا، عبد الخالق فاروق، عبد الفتاح الجبالي، كليمنت هنري، طه عبد المطلب، محمد السيد سعيد، وهاني رسلان.

(١) الرسالة بعنوان : La sortie difficile de l'Etat : rentier sous Moubarak.

كما أشكر جيلان ألوم المديرة السابقة لمركز السيداج (مركز الدراسات الاقتصادية والقانونية والاجتماعية) التي شجعتني على الانضمام إلى فريق الباحثين المتعاونين مع هذا المركز، وهو الأمر الذي أتاح لي مناخاً علمياً سمح بعرض بعض نتائج الدراسة على باحثي المركز وتلقى انتقاداتهم عليها.

وأشكر كل من سهل لي مرحلة جمع المعلومات: من وزارة التخطيط رأفت أبو سيف و ماري يوسف، وكل العاملين بالتخطيط الإقليمي وخاصة رفعت رفاعي، وكل العاملين بمكتبة الوزارة وعلى رأسهم نيرة عبد السلام. ومن وزارة الإدارة المحلية أشكر فوزي بسيوني وعلى سنجر. ومن محافظة قنا سلوى فاروق وسعيد سالم.

كل الشكر مستحق أيضاً لصديقي تامر مكرم لمساعداته في التحليل الإحصائي. كما أشكر أصدقائي سهير فهمي، باتريك هيني، داليا شمس، نجاة بلحاتم، دينا حشمت، فيرونيك داتيس لقيامهم بمراجعة النص الفرنسي وأيضاً لتشجيعهم لي في مرحلة الكتابة. أتوجه بشكر وعرفان خاص لصديقي العزيز باتريك هاني الذي صاحبنى بالدعم طوال فترة الدكتوراه، بداية من التقديم في المؤسسات الأكاديمية، ومروراً بإقامتي في الخارج، ووصولاً إلى نصائحه القيمة ومراجعته للنص الفرنسي.

وأود أن أعبر عن امتناني للدعم والتشجيع غير المحدود الذي قدمته صديقتي مروة فاروق وأيضاً على مساعدتها فيما يخص بيانات القضاء.

وأخيراً أتوجه بالشكر والعرفان لأبي وأمي اللذين لم يبخلا لا بالمساعدة المادية ولا بالدعم المعنوي طوال فترة الإعداد لرسالة الدكتوراه. لهما أهدى هذا الكتاب.

سامر سليمان

القاهرة ٢٠٠٥

samsol@aucegypt.edu

المحتويات

٩

مقدمة

الفصل الأول:

تطور حجم الدولة المصرية فى ظل حكم مبارك: فتش عن الإيرادات! ٣٧

الفصل الثانى:

تحولات توزيع الموارد على مؤسسات الدولة: الأمن أولاً! ٦٩

الفصل الثالث:

الأزمة المالية وتأثيراتها على علاقة الحكومة المركزية بالوحدات المحلية:
لامركزية أم تفتت؟ ١٠٣

الفصل الرابع:

الصراع السياسى والتوزيع الإقليمى للموارد العامة: "الحملة الاستثمارية" ضد
الجماعة الإسلامية فى الصعيد. ١٣٥

الفصل الخامس:

من الدولة الربعية إلى دولة الجباية: التحولات فى آليات تعبئة الإيرادات العامة
ونواتجها السياسية. ١٧٩

الفصل السادس:

نهاية الدولة الربعية-الرعوية وصعود الرأسمالية المصرية: "البنية التحتية المالية"
لديمقراطية. ٢٣٧

خاتمة:

نجاح نظام وفشل دولة. ٢٦٧

المراجع : ٢٧٩

مقدمة

فى كتابه "مصر فى عهد مبارك"^(١)، الصادر عام ١٩٨٩، جازف روبرت سبرينجبورج، الباحث فى السياسة المصرية، بتقديم بعض التنبؤات عن تحولات فى توجهات النظام السياسى المصرى، الذى كان يتعرض فى نهاية الثمانينيات إلى أزمة مالية خانقة. فبتوقف مصر عن سداد ديونها الخارجية فى عام ١٩٨٩، وصلت الدولة عملياً إلى حالة الإفلاس. اعتقد سبرينجبورج أن هذه الأزمة ستؤدى إلى تغييرات مهمة فى البلاد. فالنظام السياسى يجب أن يتكيف مع تدهور موارده، ومن ثم يتعامل مع تناقص المستفيدين منه وبالتالي مع زيادة أعداد ونفوذ معارضيه. وقدم سبرينجبورج بعض السيناريوهات المحتملة للتحوّل السياسى فى مصر.. السيناريو الأول هو ديكتاتورية تتأسس على تحالف بين الجيش والرأسمالية، ديكتاتورية تحكم بقبضة من حديد فى السياسة وتطبق سياسات شديدة الليبرالية فى الاقتصاد. إنه السيناريو الذى ساد فى أمريكا اللاتينية فى السبعينيات والثمانينيات، والتى كانت دولها قد تعرضت، هى أيضاً، لأزمات مديونية عنيفة. السيناريو الثانى يشترك مع السابق فى التوجهات الاقتصادية وفى الميل الاستبدادى، ولكن الفارق يكمن فى أن النظام هنا سيتحالف مع الإسلاميين لإضفاء شرعية دينية على احتكاره للحكم، كما فعل جعفر النميرى فى السودان. ولكن الذى حدث كان السيناريو الثالث، والذى ذكره الباحث أيضاً، وهو أن يسعى النظام المصرى لتثبيت الأمر الواقع فى انتظار أن تتدفق الموارد من جديد. وهو ما حدث بالفعل حين قامت بوابات صدام حسين بعبور الحدود الكويتية فى أغسطس عام ١٩٩٠. فقد احتاج التحالف الدولى الذى تقوده الولايات المتحدة مشاركة مصر فى الحرب ضد العراق، ومن ثم وافق على أن يلغى أكثر من نصف ديون مصر الخارجية، وأن يضخ المعونات فى خزانة الدولة الخاوية. هكذا ارتخت الأزمة المالية للدولة، واستطاع النظام السياسى أن يواصل نجاحه فى عملية الضبط والسيطرة لسنوات أخرى.

لم يكن المحللون يتوقعون أن تحدث المعجزة بهذه السرعة. انظر على سبيل المثال: التحليل الذى قامت به وكالة رويترز^(٢) عن الأزمة الاقتصادية

بمصر فى عام ١٩٩٠. فقد أوردت الوكالة - على لسان اقتصادى مصرى - أنه فى كل مرة يتوصل فيها المحللون إلى أن الاقتصاد المصرى لا مخرج له من الأزمة، تحدث معجزة. وأضاف أنه لا يتصور معجزة أخرى هذه المرة. ولكن لم يكد يمضى أسبوعان على تصريحاته، حتى احتل صدام الكويت وبدأت الموارد الخارجية فى التدفق من جديد على الخزنة العامة. ولكن هذه الدفعة التى حصلت عليها الدولة فى أوائل التسعينيات خبت وضعفت فى أواسط هذا العقد، ومن ثم عادت الأزمة المالية من جديد فى أواخر التسعينيات. وحتى هذه اللحظة لم تحدث معجزة جديدة باستثناء تدفقات مالية محدودة دفعت بها الولايات المتحدة فى عام ٢٠٠٤ لتعويض مالية الدولة عن خسائرها من غزوها للعراق^(٢).

حالة الرواج النسبى التى عرفتھا الخزنة العامة فى بداية التسعينيات لم تكن إلا هدنة قصيرة فى مسلسل طويل من الأزمة. فالدولة المصرية تتعرض منذ منتصف الثمانينيات لأزمة مالية شديدة، من أهم أعراضها نسب مرتفعة من عجز الميزانية، وميل مزمن للاستدانة، سواء من الخارج أو من الداخل. إنها أعنف أزمة مالية تمر بها تلك الدولة التى أسسها محمد على، بعد أزمة المديونية التى عرفتھا فى عهد الخديو إسماعيل، والتى انتهت بالتدخل الأجنبى ثم بالاحتلال البريطانى لمصر. الدولة المصرية عاجزة عن تعبئة وتوليد دخول تفى باحتياجاتها، كما أنها غير قادرة على تقليص نفقاتها بالقدر الذى يجعلها تتواءم مع التدهور فى إيراداتها. هذا العجز يعد أهم التحديات التى واجهها وما زال يواجهها النظام السياسى المصرى فى عهد مبارك. لم ينجح النظام فى حل أزمة الدولة المالية. لكنه نجح نسبياً فى التكيف مع تلك الأزمة، وفى تحقيق درجة مرتفعة من الاستقرار السياسى. هذا الكتاب يروى قصة نجاح نظام سياسى فى التكيف مع تناقص إيراداته بشكل حاد وسريع. لقد تسلم مبارك الحكم عندما كانت إيرادات الدولة تبلغ حوالى ٦٠ % من الناتج المحلى الإجمالى. وهو الآن يتعايش مع إيرادات تصل إلى نصف ما كان يحصل عليه فى بداية الثمانينات^(٤). هذا النجاح فى تحقيق الاستقرار السياسى برغم الأزمة، كما سنرى فيما بعد، لا يعود فقط إلى قيام النظام السياسى بتضييق الحريات وباللجوء لاستخدام درجة أعلى من العنف^(٥).

على أن استقرار النظام السياسى لمبارك برغم الأزمة المالية لا يجب أن يحجب التحولات السياسية التى تشهدها مصر بفعل هذه الأزمة وبفعل محاولات الخروج منها واستراتيجيات التكيف معها. فى هذا الكتاب سنتتبع أسباب الأزمة المالية، وسنحلل محاولات النظام فى التكيف معها، كما سندرس آثارها على الدولة، وعلى علاقة الدولة بالمجتمع. سنحلل زيادة نصيب مؤسسات من الموارد العامة وتناقص نصيب مؤسسات أخرى. سنشرح كيف أدت الأزمة المالية إلى ظاهرة مركبة وهى زيادة النزعة المركزية للدولة مصحوبة بميل لتفتتها وانشطارها إلى جزر منعزلة. سنعالج انفجار "مسألة الجنوب" فى أوائل التسعينيات، حين اشتعل الصراع الدموى بين النظام والجماعات الإسلامية فى صعيد مصر، وسنبين ارتباط هذا الانفجار بالتوزيع الإقليمى للموارد العامة المتحيز ضد الصعيد. سنوضح كيف ولماذا فشل النظام فى علاج هذا التحيز بالرغم من رغبته المعلنة فى ذلك. بالإضافة إلى ذلك، سنتوقف طويلاً عند محاولات النظام لزيادة إيرادات الدولة، وسنبين كيف فشلت تلك المحاولات واحدة تلو الأخرى، وكيف تقف طبيعة النظام السياسى عقبة أمام زيادة تلك الإيرادات. سنرصد ونحلل النتائج السياسية لتردى مالية الدولة، والتى من أهمها تنامي دور مستقلة من القوة الاقتصادية تواصل انتقالها إلى المجال السياسى والاستحواذ بشكل هادئ، ولكنه متواصل، على مراكز فى النظام السياسى.

دراسة فى الاقتصاد السياسى:

تتدرج هذه الدراسة تحت علم الاقتصاد السياسى، ذلك العلم الذى يركز على العلاقة الوثيقة بين المجالين الاقتصادى والسياسى لتفسير التحولات فى كلا المجالين. وحقيقة أن الاقتصاد والسياسة لا ينفصلان لا يحتكرها هذا العلم. فالباحث فى علم الاقتصاد ليس بغافل، هو أيضاً، عن أن السياسة تؤثر فى الاقتصاد. ولكن العلوم الاقتصادية الحديثة قطعت شوطاً كبيراً فى مجال بناء النماذج الرياضية المركبة. وهذه النماذج تعتمد على ترقيم الظواهر، أى أنها تتعامل مع أرقام. وبما أن الظواهر السياسية يصعب تحويلها إلى أرقام إلا بكثير من التعسف، فإن البحث الاقتصادى يميل إلى إخراج المتغيرات السياسية من نمودجه. فهو يعتبرها متغيرات خارجية exogenous. لقد

قطع علم الاقتصاد شوطاً كبيراً في الابتعاد عن السياسة، تلك السياسة التي كان على اتصال وثيق بها في نشأته، الأمر الذي يتجلى في أن علم الاقتصاد نفسه كان يسمى في بداياته بعلم الاقتصاد السياسي. هذا هو الاسم الذي كان الكلاسيكيون، مثل آدم سميث، يطلقونه على تلك العلم الذي يدرس نشاطات الإنتاج والتبادل.

ولكن في عقد التسعينيات انطلقت جهود أكاديمية لإحياء فكرة الارتباط الوثيق بين الاقتصاد والسياسة^(٦). لقد عاد الاقتصاد السياسي إلى الكثير من الجامعات في العالم، والتي لم تعد تكتفي بتدريس مواد تعالج ذلك الموضوع، ولكن أنشأت في بعض الأحيان أقساماً متخصصة بالكامل في دراسة هذا العلم. وهذا ما رأيناه أخيراً في الجامعة الأمريكية بالقاهرة التي أسست تخصصاً للاقتصاد السياسي جنباً إلى جنب مع التخصص في السياسة والاقتصاد. وتجلت عودة الاقتصاد السياسي أيضاً في ظهور دوريات جديدة متخصصة في ذلك العلم في أمريكا الشمالية وأوروبا^(٧). ولكن يلاحظ أن عودة علم الاقتصاد السياسي جاءت أساساً من باب العلوم السياسية، من باحثين في العلوم السياسية اهتموا بدراسة أثر المتغيرات السياسية على التطور الاقتصادي. هكذا ظهر ما يسمى بالاقتصاد السياسي الجديد new political economy وهو لا يكتفي بدراسة أثار الاقتصاد على السياسية، ولكنه يدرس أيضاً تأثير الدولة ومؤسساتها على تطور النظم الاقتصادية وعلى نجاحاتها وإخفاقاتها.

صاحب إحياء علم الاقتصاد السياسي تزايد الاهتمام بالدولة. كان ذلك راجعاً إلى العديد من العوامل، لعل من أهمها نجاح التنمية الرأسمالية في دول جنوب شرق آسيا. وهذه التنمية وإن كانت رأسمالية، فهي لم تتم بدون مشاركة، بل قل قيادة، من قبل الدولة. وقد أثار النجاح الآسيوي جدلاً واسعاً حول طبيعة الدولة في دول جنوب شرق آسيا، والتي ذهب البعض إلى أنها تتميز بالقوة. وهذا أيضاً ما دفع بعض الباحثين لإجراء مقارنات بين جنوب شرق آسيا وكثير من بلدان أمريكا اللاتينية لتفسير نجاح آسيا وفشل أمريكا اللاتينية. وكان الجواب في كثير من الأحيان، خاصة عند التيار الفيبيري الجديد^(٨) new-weberian، هو أن الدولة في آسيا كانت قوية، في حين أنها كانت ضعيفة ببلدان أمريكا اللاتينية. ليس المقصود بقوة الدولة هنا قدرتها على قمع معارضيها، ولكن مقدرتها على اختراق المجتمع وتغييره،

وكفاءتها في صياغة سياسات تنموية رشيدة وتطبيقها بشكل صارم. لقد حاول ذلك التيار الليبرالي أن يصوغ بعض المؤشرات الكمية والكيفية لقياس قوة الدولة. المؤشرات الكمية تتضمن قدرة الدولة على تعبئة الموارد الاقتصادية، الأمر الذي يُستلزم عليه ببعض النسب، ومنها نسبة الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي. كما تتضمن قدرتها على تعبئة الموارد البشرية، وهو ما يُستلزم عليه بمؤشرات مثل نسبة الأطفال والشباب المنخرطين في التعليم. والمؤشرات الكيفية تتضمن ظواهر مثل التناغم والوحدة الداخلية للدولة (مستوى محدود من الصراع الداخلي)، "وقدرة الدولة على إعادة تنظيم المجتمع وصياغة حياته اليومية"، كما قال جول ميجدال^(١).

على أن هذه النظريات التي تتحدث عن قوة الدولة تعاني من مشكلة نظرية. فالمؤشرات التي تقدمها لقياس قوة الدولة تصبح في كثير من الأحيان هي ذاتها المتغيرات التي تفسر تلك القوة. هكذا يصبح التناغم والوحدة الداخلية للدولة، على سبيل المثال، ليس فقط مؤشراً على قوة هذه المؤسسة، ولكن أيضاً عاملاً مفسراً لها. ولكن إذا كانت قوة الدولة ترجع إلى تواجد نخبة تكنقراطية تنموية بداخلها، وإذا كان ضعفها يعود إلى وجود انقسامات وصراعات بها، كما نقول هذه النظريات، فالسؤال الذي يطرح ذاته هو: من أين تأتي تلك النخبة التنموية؟ وما العوامل التي تحدد درجة التناغم أو الصراع الداخلي بالدولة؟ لقد سقطت تلك النظريات أحياناً في التفسيرات الدائرية، فهي تفسر الدولة بالدولة. وبهذا تكون الدولة القوية قوية لأنها قوية. الخروج من تلك التفسيرات الدائرية يتطلب أن نفسر الدولة إما بتاريخها، أو بعلاقتها بالمجتمع الذي تقوم عليه وتدخل في علاقات معه. فالدولة ليست جهازاً قائماً في الفراغ، ولكنها مؤسسة تقوم على المجتمع وفي المجتمع. والنظام السياسي يمكن أن يقوم على العنف والإرهاب، ولكنه يحتاج في نفس الوقت لتأييد بعض الفئات الاجتماعية، حتى ولو كان تأييداً سلبياً.

لقد انطلق منظرو أطروحة الدولة القوية من فكرة أن نجاح التنمية الاقتصادية ليس له علاقة بطبيعة الدولة (ما إذا كانت ديمقراطية)، ولكن له علاقة بدرجة قوتها. فهم لاحظوا أن التنمية الاقتصادية الرأسمالية نجحت في بلاد تحكمها نظم مستبدة. ولهذا فهم لم يعطوا اهتماماً كبيراً لطبيعة النظام السياسي الحاكم في تفسير نجاح التنمية وفشلها. وكان ذلك خطأ

كبيراً. من الصحيح أن نجاح التنمية الرأسمالية لا علاقة له بكون النظام الحاكم يتسم بالديمقراطية أو بالاستبداد. فهناك تجارب تنموية ناجحة في ظل الديمقراطية، وأخرى نجحت في ظل الاستبداد. علي أن طبيعة النظام السياسي لا تتحدد فقط بمدى ديمقراطيته، ولكن أيضاً بعلاقته بالمجتمع، أي بالتحالف الاجتماعي الذي تقوم عليه هذه النظم. فأعتى النظم الاستبدادية تحتاج لبعض التأييد، إذا كان لها أن تحقق أي أهداف اقتصادية واجتماعية.

كانت أهم الفرضيات التي خرج بها كاتب هذه السطور من مرحلة الإعداد النظري للرسالة، والذي يسبق القيام بالبحث، هي الفرضية الآتية : إن قوة الدولة تأتي من قوة التحالف الاجتماعي الحاكم والذي يصوغه وينظمه النظام السياسي. هذا التحالف هو الذي يسمح للنظم السياسية بأن تنجز التغييرات المؤسسية اللازمة لعملية التنمية الرأسمالية. أتت هذه الفرضية من المشاهدة التي لفتت نظر الباحث وهي أن نجاح تجارب التنمية الرأسمالية في العالم الثالث حدثت في بلدان عرفت فيما سبق استقطاباً اجتماعياً شديداً وصل إلى حالة التفجر. إن النظم الاستبدادية في حالة الدول الآسيوية أو في حالة شيلي جاءت إلى الحكم بعد صراع اجتماعي محتدم تم حله بالسلاح. لقد عرفت معظم هذه البلدان حركات يسارية (شيلي) أو شيوعية (اندونيسيا مثلاً) شديدة البأس، استطاعت أن تصل بالفعل إلى السلطة أو كانت قاب قوسين أو أدنى من الوصول إليها. لذلك وصل الصراع الاجتماعي إلى أشده مما أدى إلى تراص المجتمع في معسكرين كبيرين وحسم المسألة بالسلاح وهزيمة ساحقة لأحد المعسكرين، الأمر الذي فتح الطريق لتطبيق عملية تنمية رأسمالية عنيفة بالحديد والنار.

إن فديكتاتوريات الدول الآسيوية، برغم استبدادها، كانت لها أرضية اجتماعية تتمثل في تحالف اجتماعي شديد الصلابة بين الفئات الرأسمالية وبعض قطاعات الطبقة الوسطى، يتأسس على حالة ذعر من البديل الشيوعي أو اليساري، مما دعم جهود النظم في تطبيق تغييرات مؤسسية راديكالية. والحقيقة أن التحالف الاجتماعي الصلب هو الشرط الضروري للقيام بعملية إصلاح مؤسسي، لأن هذا الإصلاح يفرض حتماً إلى الإضرار بمصالح بعض قطاعات المجتمع، مما يؤدي إلى نمو العداء للنظام من جانب الذين يخسرون مواقع أو مكاسب. ولا يستطيع النظام في هذه الحالة فرض التغيير إلا إذا كانت مدعوماً من تحالف اجتماعي يستند عليه في انقضاضه

اليومى على مؤسسات الدولة لإعادة صياغتها. إذن فالبلدان التى نجحت فى التنمية الاقتصادية الرأسمالية كانت بها فيما سبق حركات قوية معادية للرأسمالية، يسارية أو شيوعية. كأننا نقول هنا: إن البلاد التى نجحت فيها الفكرة الشيوعية هى التى نجحت فيها الرأسمالية فيما بعد. وأن البلاد التى فشلت، كان فشلها فى الشيوعية وفى الرأسمالية على السواء. أى إن الاستقطاب مهم جداً فى تشكل الدولة القوية.

لم تأخذ مسألة الاشتقطاب الاجتماعى حظاً من الاهتمام فى تفسير نجاح التنمية الرأسمالية، ربما بسبب التركيز الشديد على مسألة الاستقطاب فى النظام الدولى، أى الحرب الباردة، التى جعلت الولايات المتحدة تهرع لدفع التنمية الرأسمالية فى منطقة جنوب شرق آسيا وأمريكا اللاتينية، وهى مناطق كانت تشهد مد يسارى هائل فى الخمسينيات والستينيات من القرن الماضى. لقد بالغ البعض فى أهمية العامل الخارجى فى تفسير نجاح التنمية الرأسمالية فى آسيا وفى شيلي. فالمعونات الخارجية لا يمكن أن تعوض غياب سياسات داخلية تؤسس الشروط اللازمة للتنمية الرأسمالية. والدليل على ذلك هو مصر التى تحتل المركز الثانى فى العالم منذ ثلاثين سنة فى حجم المساعدات الخارجية التى تحصل عليها من الولايات المتحدة، دون أن يؤدى ذلك إلى أى نجاح للتنمية الرأسمالية.

بعكس دول جنوب شرق آسيا، تمثل مصر حالة من ضعف الاستقطاب والصراع الاجتماعى. فوصول الضباط الأحرار إلى السلطة فى عام ١٩٥٢ أنهى مرحلة نشطة من الصراع الاجتماعى والسياسى. فلم تقتصر التأميمات التى قام بها النظام الجديد على الأصول والممتلكات، ولكن سبقها أيضاً حركة تأميم للأحزاب والنقابات والجمعيات، أى تأميم للصراع الاجتماعى والسياسى. لقد قضى النظام الناصرى على التمثيل المستقل للفئات الاجتماعية، وأصبح هو الممثل لكل فئات المجتمع باستثناء "الرجعية". وبهذا انتهى المجال السياسى المصرى، بوصفه الساحة التى تلتقى فيها المصالح الاجتماعية المتعارضة. الحالة المصرية إذن تمثل نموذجاً مختلفاً عن الدول التى نجحت فى التنمية الرأسمالية باعتبار أن الديكتاتورية العسكرية التى شهدتها فى الخمسينيات جاءت مبكرة عن الحالات الأخرى والتى وصلت فيها النظم العسكرية إلى الحكم بعد احتدام الصراع الاجتماعى والسياسى وانقسام المجتمع بشكل جعل تلك النظم فى علاقة وثيقة وعضوية مع فئات

اجتماعية، وهو الشيء الذى لم يعرفه النظام الناصرى الذى كان يتمتع باستقلالية كبيرة عن المجتمع.

كان الباحث يعتقد أن المقارنة بين الحالة المصرية من جانب والحالة الكورية من جانب آخر يمكن أن تقدم إسهاماً فى نظرية الدولة، خاصة فى قضية علاقة الدولة بالتنمية الرأس مالية. فالإسهامات الأخيرة فى نظرية الدولة ارتكزت بالأساس على إقليم واحد وهو جنوب شرق آسيا، وهو الأمر الذى يحد من القدرة التفسيرية لتلك الإسهامات. وقد اعتقدنا أن المقارنة بين كوريا، كنموذج للدولة الناجحة، ومصر، كنموذج للدولة الفاشلة، يمكن أن يدفع بنظرية الدولة خطوة للأمام. وقد حاول الباحث بالفعل أن يستقر فى كوريا لمدة عام أو عامين من أجل التعرف على هذا المجتمع. فالقراءة عن بلد ما لا يمكن أن تغنى عن المعرفة المباشرة به. ولكن لم يستطع الباحث أن يحصل على المنحة المطلوبة لذلك، ومن ثم كان عليه أن يكتفى بدراسة حالة مصر. هذه الدراسة تنتمى إذن إلى دراسة الحالة. وهى بذلك لا تستطيع أن تصل إلى أحكام ذات طابع شمولى أو عمومى كما تفعل الدراسات المقارنة. لأننا هنا بصدد تحليل حالة واحدة.

هذا البحث لن ينتهى إلى قوانين عامة للأسس التى تقوم عليها الدولة القوية. ولكنه سيرصد ويحلل تنامى ضعف الدولة المصرية فى الربع قرن الأخير، وسيفسر ذلك الضعف جزئياً بمتغيرات تتعلق باحتياجات النظام السياسى المصرى ومحاولاته فى الاستمرار والتجديد. يصل البحث إلى ذلك التفسير بناءً على دراسة تطور مالية الدولة المصرية. نحن نتخذ إذن من السياسة المالية للدولة نافذة ننظر من خلالها على أداء تلك الدولة كما على معضلاتها. وقد اختار الباحث أن تكون مالية الدولة المصرية هى النافذة التى ينظر منها على تلك الدولة لعدد من الأسباب.

أهمية مالية الدولة :

فى سياق مرحلة قراءة الأدبيات المتعلقة بالدولة تعرف الباحث على بعض الكتابات التى أوصلته إلى قناعة أن الموارد العامة هى أهم المداخل لدراسة الدولة. لن نناقش هذه الكتابات بالتفصيل ولكن سنشير إلى أهم إسهاماتها. على رأسها يأتى مقال مكتوب سنة ١٩١٨ نشره جوزيف

شومبيتر^(١٠)، أحد علماء الاقتصاد الكلاسيكيين، ودعا فيه إلى تأسيس حقل جديد فى العلوم الاجتماعية يسمى "علم الاجتماع المالى" fiscal sociology، تكون وظيفته دراسة العلاقات التبادلية بين المجتمع ومالية الدولة. فهو قد لاحظ أن إنفاق الدولة يمارس تأثيراً عظيماً على ثقافة المجتمع وعلى بناء الاجتماعية. ولكن هذا المقال لم يحصل على ما يستحقه من اهتمام، وظل اسم شومبيتر مرتبطاً فقط بنظريته عن "المنظم" entrepreneur.

فى نفس الوقت تعرف الباحث على كتاب جيمس أوكنور^(١١) the Fiscal crisis of the capitalist state (الأزمة المالية للدولة الرأسمالية)، الذى يطرح نظرية عامة تقول إن العجز فى ميزانية هذه الدولة ليس ظاهرة عرضية، ولكنه ينبع من طبيعتها نفسها، التى تجعل نفقاتها تميل للزيادة عن إيراداتها. فهذه الدولة يجب أن تؤدى وظيفتين بكفاءة.. الأولى توفير المناخ المناسب والتربة الصالحة لنمو وازدهار الرأسمالية الخاصة. ويتحقق ذلك عن طريق مشروعاتها فى البنية الأساسية، مثل تخطيط وإنشاء المدن الصناعية. الوظيفة الثانية هى إضفاء الشرعية على النظام الاجتماعى فى البلد بواسطة إعادة توزيع الدخل لصالح الطبقات العاملة. ويتحقق ذلك بالتوسع فى التعليم المجانى، فى التأمين الصحى وفى إعانة العاطلين، إلخ. ومشكلة الدولة الرأسمالية، وفقاً لأوكنور، تكمن فى أن زيادة التشابك والترابط وتقسيم العمل فى العملية الإنتاجية الرأسمالية يؤدى إلى زيادة الحاجة للمشروعات التى تخدم الطبقة الرأسمالية ككل، والتى تكون موكولة للدولة. وهذا ما يضغط عليها لزيادة نفقاتها. فى الوقت نفسه فإن تطور الرأسمالية يؤدى إلى زيادة تناقضاتها واتساع دائرة معارضيتها، الأمر الذى لابد وأن يدفع الدولة للقيام بالمزيد من النفقات الاجتماعية. تميل نفقات الدولة الرأسمالية إذن ميلاً لا نهائياً نحو الزيادة فى الوقت الذى تكون فيه إيراداتها محدودة بقدراتها على اقتطاع الضرائب من الرأسمالية، تلك الرأسمالية المأزومة والتى تميل معدلات ربحيتها للتدهور. هذه النظرية تتأسس إذن على قانون ميل معدل الربح الرأسمالى للتناقص، وهو قانون حاول بعض الماركسيين التأكيد على أنه قانون عام للرأسمالية وعلى قدرته فى تفسير تطورها. لذلك كان من الطبيعى أن يستنتج أوكنور أن الأزمة المالية للدولة الرأسمالية ليس لها حل، وأنها ستقضى فى النهاية إلى انهيار

هذه الدولة. لقد صاغ أوكتنور نظريته في السبعينيات، عندما بدأت ميزانيات معظم الدول الصناعية في المعاناة من عجز كبير بعد أن عرفت مرحلة طويلة من التوازن بعد نهاية الحرب العالمية الثانية.

بالإضافة إلى ذلك فقد تعرف الباحث على مساهمة تيار الاختيار الرشيد rational choice في موضوع الدولة والموارد العامة، خاصة في كتاب مارجريت ليفي^(١٢) Of rule and revenue "الحكم والإيرادات" والتي تؤكد فيه على نهج كل الحكام في اقتطاع الموارد من المجتمع، وعلى الطابع اللامتناهي لذلك النهم الذي لا يوقفه إلا قدراتهم المحدودة في فرض الضرائب على المجتمع وفي تحصيلها، كما يوقفه معارضة المجتمع لذلك. فالحاكم في هذا النموذج إنسان رشيد يحاول تعظيم مصالحه. كما تعرف الباحث أيضاً على أطروحات جيمس بوشانان^(١٣) الذي حاول تفسير الأزمات المالية للدول بطبيعة النظم الديمقراطية التي يحاول فيها السياسيون اصطياص أصوات الناخبين عن طريق زيادة الإنفاق العام وتخفيض أسعار الضرائب.

علاوة على ذلك كان لقراءات الباحث في أدبيات المدرسة المؤسسية-التاريخية الجديدة^(١٤) new historical institutionalism - دور في تطوير الإطار النظري للدراسة. كما يتضح من اسمها، هذه المدرسة تعطي أهمية خاصة لدراسة مؤسسات الدولة. فبخلاف مدرسة الاختيار الرشيد التي تركز على الحاكم لتفسير السياسات العامة، تميل هذه المدرسة إلى دراسة المؤسسات بقوانينها الرسمية وغير الرسمية وبتقاليدها المؤسسية التي تشكل الإطار الذي يتحرك فيه الحكام. لقد أنتجت هذه المدرسة العديد من الدراسات التي توضح كيف تمثل المؤسسات قيوداً على الحكام. فصانع القرار محكوم بقدرات أجهزة الدولة، بقوانينها وبلوائحها التي تتصف باستمرارية تصمد في بعض الأحيان أمام التغير في الحكومات.

الأهمية الاستثنائية لمالية الدولة الريعية :

إذا كانت لمالية الدولة أهمية كبيرة في فهم المجتمعات الإنسانية بشكل عام، فإن هذه الأهمية تزيد في حالة الدول الريعية. مفهوم الدولة الريعية طرحه حازم البيلوي وجياكومو لوتشيانى^(١٥) لوصف تلك الدول التي تستمد جانباً كبيراً من إيراداتها من الريع. يتبنى البيلوي تعريف الريع الذي قدمه

أدم مارشال، باعتباره هبة من الطبيعة^(١٦) كالبتترول مثلاً. فالبلاد النفطية تحصل على الجانب الأكبر من دخولها من مصدر طبيعي لم يكن لها دور في تواجده بها. وبهذا فإن إنتاج الثروة في هذه المجتمعات تقوم به نسبة محدودة من مواطنيها.. حوالى ٢ % إلى ٣ % من السكان يعملون فى قطاع ينتج حوالى ٨٠ % من الناتج المحلى الإجمالى. أما بقية السكان فتقتصر نشاطاتهم الاقتصادية على توزيع واستهلاك الرّيع.

وقد لاحظ بعض علماء الاقتصاد السياسى أن الطبيعة الريعية لدولة ما تؤدي إلى ميل نظامها السياسى نحو الاستبداد والتسلط، مثلما هو الحال فى البلدان العربية.^(١٧)، فحصول الدولة على إيرادات هائلة من البترول مثلاً يجعلها لا تحتاج إلى مواطنيها لتمويل نشاطاتها. أما الدولة غير الريعية فهي مضطرة إلى طلب العون من المجتمع فى شكل ضرائب، حتى تستطيع القيام بوظائفها. وتلك الضرائب التى يدفعها لها السكان تجعلها فى موقف المساواة أمامهم. لأن المواطن حين يضحي ببعض أمواله لسلطة ما، فهو يتوقع منها بعض الخدمات مقابل هذه الضرائب. لذلك فالمواطن دافع الضرائب يميل لأن يكون صعب المراس أمام الدولة. أما مواطن الدولة الريعية فهو ليس مطالباً بأن يدفع للدولة أى شيء. بل إن الدولة نفسها هى التى تدفع له، سواء فى شكل أجور ومعاشات أو فى شكل منح وإعانات. وهى بذلك تصبح دولة رعوية، ترفع سكانها كما يرفعى الراعى خرافه. ومن هنا يصبح مواطن هذه الدولة تابعاً للسلطة، وميلاً للخضوع لها. سنعود إلى تلك الفكرة فى الفصل الأخير الذى نناقش فيه قضية الديمقراطية فى مصر. يكفينا أن نشير إلى أن بعض علماء الاقتصاد السياسى ينظرون إلى كثرة الموارد الريعية التى تأتى لدولة ما نظرة سلبية، لأنها وفقاً لهم تؤدي إلى استبداد السلطة السياسية.

والحقيقة أن تلك النظرة السلبية لتأثيرات الموارد الريعية لا تقتصر على الاقتصاد السياسى. هناك تيار فى علم الاقتصاد ينظر هو أيضاً للموارد الريعية نظرة سلبية. لقد ظهرت وشاعت نظرية "لعنة الموارد" التى صاغها ريتشارد أوتى^(١٨)، والتى ترى أن كثرة الموارد الطبيعية فى بلد ما يضر بتنميته الاقتصادية. فهو قد لاحظ أن متوسط معدل النمو الاقتصادى السنوى فى البلدان النامية التى تحظى بكثير من الموارد الطبيعية بين عامى ١٩٧٥ و١٩٩٧ كان ٢,٦ %، بينما كان المعدل ٤,١ % فى البلدان النامية الفقيرة

من حيث الموارد الطبيعية. بالإضافة إلى ذلك فقد شاعت نظرية أخرى تسمى "بالمريض الهولندي" Dutch disease التى صاغها برونو وساكنس^(١٩). وسميت كذلك لأن بعض علماء الاقتصاد لاحظوا أن تدفق الموارد على الاقتصاد الهولندي من اكتشافات الغاز الطبيعى خلال الستينيات قد أضر كثيراً بالصناعة هناك. المرض الهولندي إذن هو تدهور القطاع الصناعى فى الدول التى تظهر بها موارد طبيعية بكثرة.

مصر: نموذج للدولة الريعية :

لم يغفل قطاع من الاقتصاديين المصريين عن التفاعل مع هذه النظريات سالفة الذكر، وعن دراسة ظاهرة الدخول الريعية أو الدخول الخارجية. فالإقتصاد المصرى شهد منذ السبعينيات تدفق العديد من الموارد الخارجية أو الريعية مثل المعونات الخارجية وتحويلات العاملين فى الخارج، إلخ. كان من أهم هؤلاء الاقتصاديين جلال أمين^(٢٠)، الذى يعتقد أن الدخول الريعية هى المحرك الأساسى للإقتصاد المصرى منذ منتصف السبعينيات. فالإقتصاد المصرى عندما ينمو، فهو ينمو بفضل الدخول الريعية، مثل البترول وقناة السويس وتحويلات العاملين فى الخارج. وهو عندما يتدهور معدلات نموه، فإن ذلك يكون بفعل جفاف تلك الموارد. ويظل موضوع الريع جاذباً لاهتمام الاقتصاديين الدارسين للإقتصاد المصرى. وهو ما نراه فى رسالة دكتوراه حديثة أعدتها الفرنسية هيلين كوتونيه^(٢١) التى أوضحت تأثير الموارد الريعية السلبى على الصناعة المصرية. وهو ما نراه أيضاً فى رسالة مواطنها ماري فرانس فيرنيه^(٢٢) التى طبقت فيها نظرية "المريض الهولندي" على الحالة المصرية.

دراستنا للحالة المصرية تعالج ظاهرة الموارد الريعية من منظور مختلف عما قام به الاقتصاديون. فهى تبحث فى موضوع الريع من منظور الاقتصاد السياسى. أى أنها تحاول دراسة آثار انخفاض الإيرادات الريعية ليس على الاقتصاد المصرى، ولكن على الدولة وعلى السياسة. كما أنها تحلل استراتيجيات النظام السياسى وتكتيكات مؤسسات الدولة لتنمية الإيرادات وتلتكيف مع تدهور معدلاتها. فلنتذكر أن دراستنا هذه تركز على موارد الدولة وليس على موارد المجتمع. لذلك فهى تفصل بين الإيرادات

الريعية التى تحصل عليها الدولة وتلك الإيرادات التى تذهب للمجتمع. فبعض الإيرادات الريعية التى تحدث عنها الاقتصاديون المصريون كانت تحويلات العاملين المصريين فى الخارج. وقد عدّوها ريعية لأنها دخول لا تأتى من نشاط إنتاجى داخل البلاد، ولأنها لا تساهم فى قيام نشاطات إنتاجية. ولكن هذه الدخول لا تدخل خزانة الدولة. لذلك فهى تخرج عن إطار موارد الدولة الريعية التى سندرس تدهورها فى السنوات الأخيرة. وبهذا المعنى فإن الريع الذى تحصل عليه الدولة المصرية يتشكل من إيرادات البترول وقناة السويس والمساعدات الخارجية. نحن نتكلم إذن عن إيرادات عامة غير ضريبية لا تأتى من استقطاع دخول السكان، ولكن تأتى كهبة من السماء.

وكون هذه المصادر هبة من السماء لا ينفى أن بعض الأيادى قد عملت حتى تؤتى تلك المصادر إيراداتها. فالبترول يحتاج للعمل لإستخراجه وتحويله إلى الشكل الذى يصل به للمستهلك. وقناة السويس احتاجت أيضاً إلى مئات الآلاف من الأيادى لكى تحفرها، كما لا تزال تحتاج إلى العمل من أجل تدوير حركة النقل بها. حتى المساعدات الخارجية التى تأتى لمصر بسبب موقعها الجغرافى وأهميتها الاستراتيجية، فهى تكون جزئياً ثمرة للعمل، سواء عمل مباشر مثل نشاط النظام السياسى فى إقناع الدول الأجنبية بأهمية مصر الاستراتيجية والسعى الدعوب لطلب المعونات فى مقابل التواءم مع مصالح الدول الكبرى فى المنطقة، أو عمل غير مباشر مثل نشاط أجيال من المثقفين والفنانين المصريين الذى مارسوا تأثيراً فكرياً كبيراً على العالم العربى، وبذلك أصبح بلادهم ذا أهمية استراتيجية فى المنطقة، الأمر الذى يعطى للنظام السياسى القابض على الأمور فى القاهرة الأرضية لكى يطالب بنصيب مهم من المساعدات الخارجية التى تقدمها الدول الصناعية. ولكن بالرغم من أن هذه المصادر تحتاج إلى العمل لكى تعطى عوائدها، إلا أنها تتميز بمحدودية أعداد العاملين بها بالنسبة لإيراداتها الكبيرة. بالإضافة إلى ذلك فإنها تتميز بسهولة الإيرادات، بخلاف الضرائب التى تحتاج إلى جهاز متطور لتحصيلها كما تتطلب إقناع السكان أو قصرهم على الخضوع لها. سنرى فى الفصول القادمة كيف يؤدى تناقص الإيرادات الريعية واعتماد الدولة المصرية أكثر فأكثر على الضرائب إلى إعادة صياغة العلاقة بين الدولة والمجتمع. هذه الدراسة هى محاولة لرصد

وتحليل أقول الدولة الريعية في مصر، تلك العملية التي ما تزال تسير على قدم وساق والتي يعتقد كاتب هذه السطور أنها من أهم المتغيرات البنيوية التي ستصوغ التحول السياسى الذى تشهده مصر الآن، والذي ستشهده أكثر في السنوات القادمة.

تحديد مفهوم السلطة السياسية : الدولة أم النظام السياسى :

هناك خلاف فى العلوم الاجتماعية والسياسية على المفهوم الأفضل لتحليل السلطة السياسية. من الذى يحكم المجتمع؟ هل هى الدولة، أم الحكومة، أم الحكام؟ ليس هذا اختلافاً اصطلاحياً شكلياً، ولكنه يعبر عن اختلاف فى التصور الفلسفى للسلطة السياسية. التيار البنيوى يتحدث عن الدولة state ولا يعبر للحكام أهمية تذكر. فأهواء وميول الحكام ليست لها أهمية كبيرة فى تقرير الأمور. انظر على سبيل المثال إلى أحد أكثر الصياغات البنيوية راديكالية والتي قدمها نيكوس بولانتزاس^(٢٣). فالدولة وفقاً له تضطلع أساساً بوظيفة تحقيق الاستقرار فى المجتمع لصالح الطبقة الرأسمالية المالكة. لذلك فهى تصوغ سياساتها لخدمة المصالح طويلة الأجل لتلك الطبقة. فالعلاقة بين الرأسمالية والدولة هنا علاقة موضوعية. الرأسمالية لا تحتاج كثيراً لإقامة علاقات مباشرة مع موظفى الدولة، كما أنها لا تحتاج أن تضع بعض أبنائها على رأس السلطة التنفيذية لى تضمن خروج سياسات مفيدة لها من قبل هذه السلطة. فالدولة مضطرة للحفاظ على مصالح الرأسمالية لأن وظيفتها الأساسية هى تحقيق الاستقرار للبنية الاجتماعية التى تكون فيها الطبقة الرأسمالية هى الطبقة المسيطرة.

يقف تيار الاختيار الرشيد rational choice على النقيض من التيار البنيوي. فالسلطة السياسية بالنسبة له تتجسد فى الحاكم أو الحكام rulers المدفوعين بمصالحهم الذاتية. فالحاكم هنا فرد رشيد يحاول تعظيم مصالحه الخاصة. وهذا الفرد المدفوع بمصالح شخصية يمثل، بالنسبة لهذا التيار، نقطة البداية الصحيحة لدراسة السلطة السياسية. هكذا نرى أنه بينما يركز التيار البنيوى على الطابع الموضوعى غير الشخصى للسلطة، فإن تيار الاختيار الرشيد يركز على الطابع الشخصى والفردى لهذه السلطة. هناك تيارات أخرى تقف موقفاً وسطياً بين التيار البنيوى وتيار الاختيار الرشيد عن طريق استخدام مفهوم للنظام السياسى regime أو مفهوم الحكومة.

هذه الدراسة تستخدم مفهومي الدولة والنظام السياسي معاً. الدولة هي مجموع المؤسسات العامة، بهيكلها التنظيمية، بقوانينها، بلوائحها، بقواعدها الرسمية وغير الرسمية. وهي بذلك كيان له استمرارية تتخطى الأفراد، بل وتتخطى النظم السياسية. أما النظام السياسي فهو تنظيم الأفراد الذي يقود الدولة. بهذا المعنى فإن الدولة مفهوم أوسع من النظام السياسي. هكذا حينما يتحدث الباحث في هذا الكتاب عن النظام فهو يقصد رئيس الجمهورية، مجلس الوزراء وكبار الموظفين العموميين الذين يقومون بقيادة وتوجيه أجهزة ومؤسسات الدولة المختلفة. مفهوم النظام إذن يشير إلى أفراد، إلى بشر من لحم ودم. ولهذا يمكن لنا أن نتحدث عن النظام بوصفه فاعلاً، يفكر ويخطط وينفذ. أما الدولة فهي ليست فاعلاً كما أنها ليست كياناً موحداً. الدولة هي حاصل جمع مؤسسات متنافرة ومتصارعة. وبهذا المعنى فإن النظام السياسي هو الفاعل المفترض فيه أن يحد من ذلك التناحر والذي يحقق التنسيق بين هذه المؤسسات من أجل القيام بالأهداف التي يختارها.

استخدام المفهومين كليهما في ذات الوقت له أهمية تحليلية فائقة.. فاستخدام مفهوم الدولة وحده يؤدي غالباً إلى الحديث عن كائن خرافي، له وجود واستمرارية لا تاريخية. هذا ما نراه كثيراً في بعض التحليلات للدولة المصرية والتي تعطى لها طابعية سرمدية (مثل المركزية) ترجع إلى عهد محمد علي، بل وإلى عهد مينا في بعض الأحيان. واستخدام مفهوم النظام وحده قد يغفل حقيقة أن أية مجموعة حاكمة عندما تصل للسلطة تجد في انتظارها مؤسسات عامة لها تراث وقوانين وأعراف. وهذا التراث يتفاعل مع النظام السياسي الجديد، فهو باستطاعته أن يسمح بتحقيق بعض الأهداف، كما بإمكانه أن يعوق أهدافاً أخرى. لهذا فإن أحد أهم الأشياء التي من المفترض أن يقوم بها أي نظام سياسي جديد هي إجراء تغديلات على الدولة حتى تتجح في الاستجابة لمشروعات هذا النظام. هذا التمييز الذي نقيمه بين الدولة والنظام السياسي هو تمييز تحليلي سياسي، لا يطابق المفهوم القانوني للدولة والسلطة السياسية.

على أننا في بعض الأحيان سنلجأ إلى استخدام مفهوم الحكومة كما هو مستخدم في المفردات السياسية الرسمية المصرية لوصف مجلس الوزراء. سنستخدم هذا المفهوم عندما نتحدث عن الفاعل الذي يقرر السياسات

الاقتصادية غير الاستراتيجية، لأنه وكما هو معلوم، فإن الإدارة اليومية للسياسة الاقتصادية المصرية تقوم بها الحكومة.

مصر: نظام استبدادى ودولة رعية

لعله من المفيد فى هذه المقدمة، وقبل الدخول فى فصول الدراسة، أن نطرح المفهوم الذى نتبناه عن النظام السياسى المصرى فى عهد مبارك. أهم خاصية تميز هذا النظام هو كونه نظاماً تسلطياً أو استبدادياً يفتقد للديمقراطية authoritarian regime. نتبنى هنا تعريف الديمقراطية الذى يقدمه هوبر وروشمير^(٢٤). الديمقراطية تحتوى على ثلاثة عناصر: أولاً انتخاب الشعب بشكل دورى وعادل لممثلين له. ثانياً خضوع جهاز الدولة لرقابة النواب المنتخبين. ثالثاً، تمتع الناس بحرية التعبير والتنظيم. وبتطبيق هذا التعريف على الحالة المصرية يتضح أن النظام هنا يتميز بالاستبداد. صحيح هناك انتخابات دورية، لكنها تتميز بقدر عال من التزوير أو بتدخل أجهزة الدولة لنصرة مشرحين على حساب منافسيهم. بالنسبة لحرية التعبير، فهي محدودة وبالنسبة لحرية التنظيم فهي شبه معدومة. أضف إلى ذلك أن جهاز الدولة لا يخضع لسلطة النواب المنتخبين، بل يخضع لرئيس الجمهورية الذى يتمتع بصلاحيات شبه مطلقة. يقوم النظام الاستبدادى المصرى على آليات عنيفة تارة وآليات ناعمة تارة أخرى فى احتكاره للحكم. لقد درجت بعض الكتابات فى السبعينيات والثمانينيات على وصف النظام المصرى بأنه نظام من نوع الديمقراطية المحدودة limited democracy أو فى مرحلة تحول transition من الاستبداد إلى الديمقراطية. ولما كانت مرحلة "التحول" قد طالت بدون أية أفق على نهايتها، ولما مالت الطبيعة الاستبدادية للنظام فى الزيادة خلال التسعينيات^(٢٥)، وبذلك أكلت ما تبقى مما سمي بـ "الديمقراطية المحدودة"، لذلك يكون من الأصوب النظر إلى النظام المصرى الحالى بوصفه نظاماً استبدادياً.

هذا النظام السياسى الاستبدادى هو الامتداد الطبيعى للنظام الذى أسسه الضباط الأحرار منذ عام ١٩٥٢. لقد اختار عبد الناصر السادات واختار السادات مبارك. وفى الحالتين كان للخليفة المختار هو من استمر فى الحكم.

وفى الحالتين لم يأت الخليفة بانقلاب عسكري أو انقلاب دستوري. هذا الانتقال الهادئ والسلمي للسلطة يشي بأن نظام ١٩٥٢ لم يتغير وإن كانت قد شابهته بعض التحولات. صحيح أن السادات قد انقلب على كثير من سياسات عبد الناصر، وأن مبارك قد كبح الساداتية والساداتيين بعد وصوله إلى السلطة، ولكن هذا النوع من التحولات يحدث فى كل النظم الاستبدادية مع انتقال السلطة من حاكم إلى آخر. انظر إلى الاتحاد السوفييتى وكيف انقلب خروشوف على سياسات ستالين. انظر إلى الجزائر وكيف انقلب الشاذلى بن جديد على كثير من سياسات هوارى بومدين. إن الاختلاف بين سياسات الرؤساء المتعاقبين على رأس النظم الاستبدادية يرجع إلى عدة عوامل، منها اختلاف طبيعة وميول كل رئيس، ومنها التغيرات التى تلحق بالمجموعة الحاكمة نفسها، ومنها أيضاً التحول فى البيئة الداخلية والخارجية المحيطة بالنظام الاستبدادي. وبالرغم من التحولات فى السياسة الاقتصادية وفى السياسة الخارجية للنظام من عبد الناصر للسادات، ومن السادات لمبارك، ظلت بعض "الثوابت" للنظام المصرى قائمة وعلى رأسها الطبيعة الاستبدادية. وقد كان الميل الاستبدادى يقل مع قدوم الرئيس الجديد، ولكنه سرعان ما كان يزيد من جديد.

بالإضافة إلى ذلك، فإن أهم "الثوابت" التى قاومت الزمن خلال حكم الرؤساء الثلاثة كانت الدولة الرعوية التى أرسى قواعدها جمال عبد الناصر واستمرت فى عهدى السادات ومبارك. المقصود بالدولة الرعوية هنا هى تلك الدولة التى تتحكم فى موارد كثيرة تستطيع بواسطتها أن توزع الكثير من العطايا على بعض القطاعات النشطة من السكان، وهى بذلك تتجح فى احتوائهم وتذجينهم. والعطايا تبدأ من الدعم السلعى وتمر بالرعاية الصحية وتصل للتوظيف المباشر فى جهاز الدولة، الذى يمكن اعتباره أم العطايا، لأنه يحقق قدراً عظيماً من سيطرة النظام السياسى على الأفراد. والدولة الرعوية فى مصر هى الوجه الآخر للدولة الريعية. فما تحصل عليه الدولة من دخول ريعية يسمح للدولة الرعوية بالقيام بوظائفها فى توزيع العطايا ومن ثم تحقيق السيطرة السياسية. ومن هنا كان أهم ما يميز النظام السياسى المصرى هو السعى الدعوب لتنمية الإيرادات الريعية خاصة عن طريق المساعدات الخارجية. ظلت تلك الخاصة قائمة تحت حكم عبد الناصر والسادات ومبارك. فى عهد عبد الناصر احتلت مصر المرتبة الأولى فى

العالم من حيث المساعدات السوفيتية. وفي عهدي السادات ومبارك احتلت المرتبة الثانية من حيث المساعدات الأمريكية.

يعتقد بعض الباحثين في السياسة المصرية أن عبد الناصر^(٢٦) أسس عقداً غير مكتوب بين الدولة والمجتمع ينص على أن الدولة ملتزمة بتقديم بعض الخدمات للشعب، في مقابل أن يتقبل هذا الشعب النظام السياسى ويمتنع عن المطالبة بحقوقه السياسية وعن المشاركة فى السياسة بشكل مستقل. أى أن نظام عبد الناصر قد قاىض الحقوق الاجتماعية بالحقوق السياسية. وذلك ما يفسر لجوء نظام ٢٣ يوليو إلى العنف الشديد فى مواجهة أى تحرك للحركة العمالية (إعدام قيادات العمال: خميس والبقرى فى ١٩٥٢) فى نفس الوقت الذى كان لا يبخل عليها بالكثير من الحقوق الاجتماعية. لم يكتف عبد الناصر بضمان العديد من الحقوق الاجتماعية لبعض الفئات، ولكنه زاد على ذلك بأن جعل الدولة هى التى تقوم بنفسها بتقديم تلك الحقوق. فإذا كان العمل حقاً، فإن الدولة هى التى تقوم بتوفير هذا الحق. وإذا كان العلاج حقاً فإن الدولة أيضاً هى التى تتولى القيام به. وهذا ما أدى إلى نمو غير مسبوق فى جهاز الدولة وإلى نفوذ متصاعد للبيروقراطية. الدولة الرعوية كانت أداة عبد الناصر فى إقامة نظامه السياسى. بدونها كان لنظامه أن يتحول إلى محض نظام قمعى واستبدادى يقوم على الإرهاب والعنف.

أثبتت الدولة الرعوية فى عهد عبد الناصر كفاءة فى تحقيق الاستقرار السياسى. ولكن مشكلة تلك الدولة أنه يجب تغذيتها طوال الوقت بالموارد المالية حتى تستطيع تحقيق وظيفة الضبط السياسى بكفاءة. وبعد الدفعة الأولى التى حققها النظام السياسى الناصرى بالاعتماد على الأموال التى صادرها من الرأسمالية، خاصة جناحها الأجنبى، كان على ذلك النظام أن يبحث عن موارد أخرى. موارد فشل النظام فى توليدها ذاتياً من الدولة. وهو الأمر الذى تأكد منه النظام السياسى بانتهاء الخطة الخمسية الأولى عام ١٩٦٥ والتى عجزت عن توليد موارد للانطلاق فى خطة أخرى. لهذا كان الميل إلى تعبئة الموارد الخارجية وطلب المعونة الأجنبية هو طابع أصيل فى النظام السياسى الذى أسسه عبد الناصر والذى جدد السادات ومبارك. لذلك لم يكن من الغريب أن يكون أول صدام لعبد الناصر مع

الغرب يدور حول تمويل بناء السد العالي والذي امتنع البنك الدولي عن المساهمة فيه.

وبوقوع الاقتصاد المصري في الركود منذ ١٩٦٦، وبهزيمة الجيش في سيناء عام ١٩٦٧ أصبح احتياج ناصر للأموال الخارجية مسألة حياة أو موت، للدفع باستثمارات جديدة داخل الاقتصاد المأزوم، ولإعادة بناء الجيش المحطم. هذا ما جعل المصالحة التي أجراها عبد الناصر مع النظم النفطية المحافظة ضرورية. وقد نجح فيها عبد الناصر واستطاع بذلك أن يعيد بناء الجيش في سنوات معدودة، بمعاونة الاتحاد السوفيتي. وهكذا نجح خليفته في تحقيق نصر جزئي على إسرائيل. ولكن بانتهاء الحرب وجد السادات نفسه في مأزق شديد. فالدول النفطية لم تعد راغبة في تقديم نفس الدعم للنظام المصري. والاتحاد السوفيتي، الظهير القوي للنظام المصري، دخل في مرحلة ركود اقتصادي شديد وفي نفس الوقت بدأ في انتهاج سياسية وفاق أو ارتقاء مع الولايات المتحدة. وأصبح بذلك يفقد القدرة والرغبة في تقديم نفس المستوى من الدعم لدول في العالم الثالث مثل مصر.

كان التحول الكبير الذي قام به السادات من الشرق إلى الغرب، من التحالف مع الاتحاد السوفيتي إلى التحالف مع الولايات المتحدة، يمثل في جانب منه محاولة للخروج من الأزمة المالية التي هددت استقرار النظام. لم يمل الرئيس السادات من تفسير التحولات الهائلة التي أجراها في توجهات النظام بالقول إنه بنهاية حرب أكتوبر كان رصيد الخزانة المصرية صفر. وهو الأمر الذي لم يلتفت إليه أحد كثيراً، لأنه اعتبر محض تبرير لاختيارات السادات السياسية التي كانت تضر إعجاباً شديداً بالغرب. ولكن تفسير التحولات السياسية والاجتماعية التي قام النظام المصري بها في السبعينات بالرجوع إلى شخصية السادات فحسب هو تبسيط مخل للقضية. الاحتياج الشديد للموارد جعلت النظام أمام اختيارين كليهما صعب. الأول هو مزيد من التحالف مع الاتحاد السوفيتي على المستوى الخارجي، ومزيد من السياسات "الاشتراكية" على الصعيد الداخلي. والثاني كان الاتجاه غرباً على المستوى الخارجي (خاصة للولايات المتحدة) والتوجه نحو تنمية الرأسمالية الخاصة على الصعيد المحلي. وأمام هذين الاختيارين انقسمت المجموعة الحاكمة إلى اتجاهين. الاتجاه الأول كان عنوانه على صبري، والثاني كان عنوانه أنور السادات. لقد فاز الاتجاه الثاني بالرغم من أنه كان

يمثل اختيار الأقلية، وذلك بفضل سيطرة ذلك الاتجاه على رئاسة الجمهورية (الشرعية الدستورية) وبفضل نكاء ذلك الاتجاه الذي كان يضم في صفوفه داهيتين سياسيتين، أنور السادات وحسين هيكل. إذن الصدام الذي وقع بين جناحي النظام السياسى المصرى فى السبعينيات لا يجب أن يحجب حقيقة أنهما جناحان لنفس السلطة، يحملان إجابتين على نفس السؤال.

لقد نجح السادات وجناحه فعلاً فى تعبئة الموارد الخارجية التى استطاع بها أن يحقق الاستقرار طوال عشر سنوات. والذى يتحاشى الناصريون والساداتيون قوله على السواء، هو أن الدولة المصرية وصلت فى عهد السادات، الذى رفع شعار الانفتاح الاقتصادى، إلى مرحلة من التضخم لم تصلها أبداً فى عهد عبد الناصر الذى رفع شعار الاشتراكية. دليلنا على ذلك هو نسبة التوظيف الحكومى إلى إجمالى التوظيف فى الاقتصاد ونسبة الإنفاق العام إلى إجمالى الناتج المحلى الإجمالى. سنعود إلى ذلك فيما بعد. لقد اعتمد ذلك النمو على إيرادات قطاعى البترول، وقناة السويس، بالإضافة بالطبع إلى المساعدات الخارجية. صحيح أن النظام السياسى فتح الطريق أمام الرأسمالية الخاصة، وصحيح أنه حاول فى بعض الأحيان تقليص الإنفاق الاجتماعى خاصة الدعم (يناير ١٩٧٧)، ولكن تظل حقيقة ساطعة لا يمكن إنكارها وهى أن السادات قد استلم دولة متضخمة من عبد الناصر، وسلمها أكثر تضخماً إلى مبارك، الذى لم يجد بداً هو أيضاً من أن يتركها تتضخم. كان هناك قوة خفية لكن هائلة تدفع الدولة للنمو حتى ولو اقتنع النظام السياسى بضرورة الحد من نموها. هذه أحد أهم علامات عجز النظام السياسى المصرى منذ أواخر السبعينيات. لقد أصبح يقول شيئاً ويفعل شيئاً آخر. ففى الوقت الذى كان يعلن فيه الانسحاب النسبى للدولة من الاقتصاد، واصلت البيروقراطية نموها. قد نختلف فى تفسير ذلك، ولكن الذى لا يحتمل الكثير من الخلاف هو تأثيره على قدرات النظام على الضبط السياسى. لا شك أن نمو الدولة فى عهد عبد الناصر، والسادات ومبارك كان عنصر استقرار للنظام الحاكم.

ولكن لاعتبارات عديدة، سنعود لها فيما بعد، أخذت إيرادات الدولة فى التراجع السريع منذ منتصف الثمانينيات. وأصبحت قدرتها على النمو محدودة، بل شبه معدومة. وقد اكتشف النظام بمرور الوقت أن الانخفاض فى إيراداته ليس بالشئ العارض ولكنه مزمن. هكذا دخل النظام السياسى

المصرى أصعب أزمة له منذ هزيمة ١٩٦٧. فهو ليس بقادر على إنتاج وظائف للعاطلين، وهو عاجز أيضاً عن قيادة تنمية اقتصادية تقوم على الرأسمالية الخاصة وتستطيع استيعاب طالبي الوظائف. لكنه بالرغم من هذا وذاك استطاع أن يستقر في الحكم. وهذا الاستقرار لم يأت بمحض الصدفة. من الصحيح أن الوضع الإقليمي كان عاملاً مساعداً (خاصة غزو صدام للكويت). لكن قدرة النظام على التعايش مع الانخفاض الرهيب في إيراداته كان نتاج استراتيجيات طبقها ونجح فيها أحياناً وفشل فيها أحياناً أخرى. ولكن الأزمة تتزايد وقدرات هذه الاستراتيجيات على الصمود قلت. بأقول الدولة الربعية وبتآكل الدولة الرعوية يفقد النظام السياسى المصرى أحد أهم أدواته فى السيطرة. لا شك أن مصر تدخل مرحلة جديدة فى تاريخها الاقتصادى والسياسى. هذه الدراسة تحاول رصد وتحليل هذه المرحلة الانتقالية من تاريخ مصر.

مدى الثقة فى البيانات التى اعتمدت عليها الدراسة :

ربما تكون النقطة التى يتوجب الإشارة إليها قبل أن ننهى المقدمة، هى مصداقية البيانات التى أخضعناها للدراسة. تلك البيانات تتنوع فى الحقل الذى تصفه، من بيانات اقتصادية ومالية وسياسية وقضائية، إلخ. سنخصص هذا الجزء للحديث عن مصداقية بيانات مالية الدولة باعتبارها الأكثر حساسية والأصعب منالاً، وباعتبارها أيضاً العمود الفقرى للدراسة التى لا يمكن الوثوق بنتائجها بدون أن تتحلى البيانات التى قامت عليها بحد أدنى من الدقة والمصداقية.

تتوافر البيانات المصرية عن مالية الدولة فى وثيقتين أساسيتين: الموازنة العامة للدولة والحساب الختامى للموازنة العامة للدولة. الموازنة العامة يتم إعدادها فى بداية السنة المالية وتحتوى على توقعات بحجم معين للإيرادات العامة خلال سنة معينة، كما تحتوى على مخصصات الإنفاق العام. ولكن قد يحدث أثناء السنة المالية أن تقل الإيرادات عن مستواها المقدر أو أن يزيد الإنفاق عن أرقامه المخططة. لهذا فإن الحساب الختامى يعتبر المصدر الأدق للمالية العامة للدولة، لأنه يُعد بعد نهاية السنة المالية

ويحتوى على الأرقام الفعلية لإيرادات ولنفقات الدولة. سنعتمد بشكل أساسى على هذه البيانات.

بالإضافة إلى ذلك تتوفر بيانات المالية العامة فى النشرات التى يصدرها البنك الدولى وصندوق النقد الدولى خاصة فى كتابه السنوى Government finance statistics year book. وهذه البيانات تعتمد بالأساس على المصادر المصرية المذكورة أعلاه، فليس لهذه المؤسسات الدولية مصادر خاصة للمعلومات. لذلك فقد فضلنا الاعتماد على بيانات الحساب الختامي، خاصة وأن هذه الوثيقة تكون على درجة من تفصيل البيانات، لا تتوفر فى النشرات الدولية. لكننا سنلجأ فى بعض الأحيان إلى بيانات المؤسسات الدولية فى بعض المسائل، خاصة فيما يخص المقارنات مع دول أخرى. مصادرنا تشتمل أيضاً على بيانات وزارة التخطيط، المتوفرة فى الخطط السنوية والخمسية لتنمية الاقتصادية والاجتماعية، بالإضافة إلى بعض التقارير مثل "البعد الإقليمي للخطّة".

إلى أى مدى يمكن الثقة ببيانات مالية الدولة المصرية ؟ ماذا عن الفساد ؟ من المؤكد أنه يوجد فى مصر مستوى مرتفع من الفساد. فى عام ٢٠٠١ صنفت منظمة Transparency international الدولة المصرية فى مرتبة متدنية. حصلت مصر على ٣،٦ درجة من ١٠ فى مؤشر الفساد، والذي تعتبر دولة فيه فاسدة إذا حصلت على درجة أقل من ٥ درجات. لقد احتلت مصر المرتبة ٥٤ على المستوى العالمى فى تلك السنة. والحقيقة أن الفساد يؤثر بطبيعة الحال على البيانات الخاصة بالمالية العامة، لأنه يعنى ببساطة أن هذه البيانات لا تحتوى على كل المعاملات المالية التى تحيط بإيرادات الدولة وبنفقاتها. فعندما يحصل موظف عام على رشوة مقابل إعفاء مواطن من دفع المستحق عليه للدولة، فإن هذا الموظف يستأثر فى هذه الحالة بموارد كان من المفترض لها أن تصب فى الخزانة العامة. ولكن هذا النوع من الفساد لا يلغى مغزى وأهمية بيانات الإيرادات العامة. لأنه إذا ذكرت البيانات الرسمية أن الدولة قد حصلت على حصيلة ضريبية بمقدار مليار جنيه، على سبيل المثال، فليس هناك أى شك فى أن الدولة قد حصلت فعلاً على هذا المبلغ. صحيح أن الدولة كان لها أن تحصل على مبالغ أكثر لو لم ينحرف موظفوها. لكن يظل أن الدولة قد حصلت بالفعل على مليار جنيه.

الأمر نفسه ينطبق على النفقات العامة. فإذا رصد الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة إنفاقاً بمقدار ١٠٠ مليون جنيه، على سبيل المثال، لبناء مستشفى، فليس هناك أى شك فى أن الدولة قد أنفقت بالفعل هذا المبلغ. ربما يكون جزء من هذا المبلغ قد تسرب إلى بعض الموظفين على شكل مكافآت وبدلات نظير اجتماعات اللجان الوهمية. ربما يكون الموظف المسئول قد حصل على رشوة من أجل منح مشروع التشييد لشركة مقاولات عوضاً عن شركات أخرى. ربما يكون هذا الموظف قد حصل على رشوة لاستلام مستشفى غير مطابق للمواصفات الفنية التى تم الاتفاق عليها. ربما يكون نصف المخصصات الاستثمارية للمستشفى قد أهدرت فى تجهيز المكتب الفخم لمدير المستشفى. الاحتمالات كثيرة.. لكن يظل أن الدولة قد أنفقت بالفعل ١٠٠ مليون جنيه على بناء مستشفى.

هذه الدراسة وإن كانت لا تقلل من أهمية ظاهرة الفساد فى مالية الدولة المصرية، فإنها لن تتعرض بشكل منهجى لهذه الظاهرة لأن الزاوية التى ننظر من خلالها لمالية الدولة تهدف، كما قلنا من قبل، إلى دراسة تطور إيرادات ونفقات الدولة واستراتيجيات النظام السياسى فى التكيف مع التناقص فى موارده.

والحقيقة أن المشكلة الكبرى فى بيانات المالية العامة المصرية لا تكمن فى الفساد بقدر ما تكمن فى انتهاك مبدأ شمول الموازنة العامة للدولة، وهو الذى يعتبره خبراء المالية العامة من المبادئ المقدسة. فمن المفترض أن الموازنة العامة هى كشف حساب بكل إيرادات ونفقات الدولة. وهى بهذا المعنى يجب أن تحتوى على كل الإيرادات وعلى كل المصروفات حتى تعطى صورة واضحة عن مدى التوازن فى الموازنة بين ما يدخلها من إيرادات وما يخرج منها من مصروفات. ولكن عندما تميل الدولة إلى تلقى إيرادات والقيام بمصروفات خارج هذه الموازنة، فإن السلامة المالية للدولة تكون فى خطر، لأنه يصعب فى هذه الحالة تكوين صورة واضحة ودقيقة عن التوازن بين إيرادات الدولة ومصروفاتها. هذا هو الوضع فى مصر حالياً. فالموازنة العامة للدولة لا تشمل اليوم على إيرادات العديد من الجهات مثل القطاع العام والهيئات الاقتصادية. ومما زاد الطين بلة أن العقدين الأخيرين شهدا توسعاً غير محدود فى قيام مؤسسات الدولة بإنشاء صناديق خاصة لا تتصوى تحت الموازنة العامة للدولة^(٢٧)، كما سنرى فى

الفصول اللاحقة. لم يفسر النظام السياسى المصرى لجوءه إلى استبعاد هذه الإيرادات والنفقات من الموازنة. أغلب الظن أن ذلك يعود إلى رغبة النظام فى إبقاء الرقم الفعلى للنفقات العامة بعيداً عن أعين المؤسسات المالية الدولية، التى كانت تمارس ضغوطاً على النظام من أجل السيطرة على نفقاته. من المرجح أيضاً أن ذلك يعود إلى اتجاه النظام إلى إعطاء مؤسسات الدولة هامشاً من الاستقلال والمرونة فى تعبئة وإدارة بعض الموارد، باعتبار أن موارد تلك الصناديق تخضع لقيود أقل مما تخضع له موارد الموازنة العامة. ومن المرجح أيضاً أن النظام يحاول إبقاء بعض الإيرادات والمصروفات بعيدة عن الأعين. صحيح أن موازنات الصناديق الخاصة تخضع للرقابة المحاسبية والأمنية التى يقوم بها الجهاز المركزى للمحاسبات، لكنها لا تخضع لرقابة مجلس الشعب كما هو الحال فى الموازنة أو لرقابة "الرأى العام".

المشكلة الكبرى الثانية فيما يخص بيانات المالية العامة تكمن فى غياب الشفافية. صحيح أن وزارة المالية تنشر كل سنة بياناً مالياً وبياناً إحصائياً عن الموازنة، ولكن هذه النشرات لا تحتوى إلا على أرقام عامة غير مفصلة للإيرادات والمصروفات. ناهيك عن أن هذه البيانات تخص الموازنة العامة التى قلنا فيما سبق أنها تشتمل على الأرقام المقدرة والمخططة للإيرادات والنفقات العامة، ولا تشتمل على الأرقام الفعلية التى لا يحتوئها إلا الحساب الختامى. لم تقم وزارة المالية أبداً بنشر الحساب الختامى. وتظل هذه الوثيقة موضع تكتم شديد. من المتاح للباحثين أن يدخلوا إلى مكتبة وزارة المالية وأن يضطلعوا على ما شاعوا من بيانات، إلا الحساب الختامى. تظل هذه الوثيقة محفوظة فى أحد دواليب المكتبة ولا يكون الإطلاع عليها متاحاً إلا لمن يحصل على إذن من وكيل أول الوزارة.

على أن وزارة المالية مضطرة، بحكم الدستور، أن تتقدم كل سنة بالحساب الختامى إلى مجلس الشعب. فالمادة ١١٨ من دستور جمهورية مصر العربية تنص على أنه "يجب عرض الحساب الختامى لميزانية الدولة على مجلس الشعب فى مدة لا تزيد عن سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويتم التصويت عليه باباً باباً ويصدر بقانون..." ومن هذا المنفذ تتسرب بيانات الحساب الختامى إلى دوائر أوسع قليلاً من الدائرة الضيقة جداً التى تحاول السلطات المالية إبقاء الحساب الختامى فيها. ولكن وزارة

المالية وإن كانت لم تنجح في الحفاظ التام على سرية الحساب الختامي، فهي قد جعلت من الحصول على هذه الوثيقة أمراً شديداً الصعوبة. هذا بالإضافة بالطبع إلى أن الحساب الختامي وثيقة فنية لا يستطيع التعامل معها إلا المتخصصون. أي أن الحصول على الوثيقة في كثير من الأحيان لا يؤدي إلى انتشار المعرفة بمحتوى بيانات الحساب الختامي.

تقول السلطات المالية إن الحفاظ على سرية الحساب الختامي يرجع لأسباب خاصة بالأمن القومي. على أنها لا تقول لماذا تستطيع دول كثيرة أخرى الحفاظ على أمنها القومي بدون التكتّم على بيانات المالية العامة. وهي لا تقول أيضاً لماذا تكون تلك البيانات متاحة للمؤسسات المالية الدولية وغير متاحة للباحثين وللمهتمين من المصريين. والحقيقة أن غياب الشفافية في هذه البيانات لا يهدف إلى التستر على الفساد، كما يعتقد البعض. فالفساد بالتعريف هو تدفقات مالية خارجة عن القانون. وهي بهذا المعنى غير مرصودة في أية أوراق رسمية. التكتّم في بيانات الحساب الختامي يهدف إلى إخفاء التوزيع الحقيقي للموارد في داخل الدولة المصرية. فكما يقول رودلف جولدشيد : "الميزانية هي الهيكل العظمي للدولة منزوعاً عنه كل أيديولوجيات التجميل"^(٢٨). بعبارة أخرى : النظم السياسية تقول إنها تفعل أشياء كثيرة، ولكن ما تفعله الدولة حقيقة مثبت ومرصود في فواتير حساباتها.

الهوامش والمراجع

(1) SPRINGBORG Robert. *Mubarak's Egypt: fragmentation of the political order*. Boulder, Colo. : Westview, 1989.

(2) Reuter, 17 Juillet, 1990

(3) Embassy of the United states of America, *Economic trends report, Egypt*, September 2004, p. 1.

(٤) محسوبة من الباحث اعتمادا على بيانات وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة. وعلى بيانات وزارة الاقتصاد. النشرة الاقتصادية الشهرية، أعداد مختلفة.

(٥) لمزيد من التفاصيل عن زيادة الميل الاستبدادي للنظام المصري في السبعينات أنظر KIENLE Eberhard. *A grand delusion, democracy and economic reform in Egypt*. London : I.B. Tauris publishers, 2000.

(٦) لم تقتصر عودة الاقتصاد السياسي على دراسة المجتمعات ولكن أيضاً على النظام الدولي. وهو ما أدى إلى تأسيس على الاقتصاد السياسي الدولي International political economy الذي تطور كعلم فرعي داخل علم العلاقات الدولية.

(٧) أنظر على سبيل المثال إلى دورية new political economy.

(8) SKOCPOL Theda et. al. *Bringing the state back in*. New York : Cambridge university press, 1985 ; CLARK C., ROY K. C. *Comparing development patterns in Asia*. Boulder, Colo. : Lynne Rienner, 1997 ; CHAN S. *East Asian dynamism : growth, order, and security in the pacific region*. 2e ed. Boulder, Colo. : Westview, 1993 ; AMSDEN A.H. *The state and Taiwan's economic development*. *Bringing the State back in* / ed. par Theda Skokpol et al.

(9) MIGDAL Joel. *Strong societies and weak states*. New jersey : Princeton university press, 1988.

(10) SCHUMPTER, Joseph. *The crisis of the tax State*. *International Economic Papers*. 1918, vol. 4, p. 5-38.

(11) O'CONNOR James. *The fiscal crisis of the state*. New York : Saint martin press, 1973.

(12) LEVI Margret. *Of rule and revenue*. Berkeley, L.A., London : University of California press, 1988.

(13) BUCHANAN James, Richard WAGNER. *Democracy in Deficit*. New York : Academic press, 1977.

HALL, Peter. Political science and the : أنظر على سبيل المثال أعمال :
three new institutionalisms. *Political studies*, 1996, XLIV, p. 936-957.
وأيضاً

STEINMO Sven et al. *Structuring Politics. Historical Institutionalism in comparative analysis*. Cambridge : Cambridge university press, 1992.

STEINMO Sven. *Taxation and democracy*. Swedish, British and American approaches to financing the modern state. New Haven and London : Yale university press, 1993.

(15) BEBLAWI, Hazem, LUCIANI Giacomo. *The rentier State in the Arab world*. London : Croom Helm, 1987.

(16) Beblawi, Hazem. The Rentier State in the Arab World. In Giacomo Luciani (ed.). *Public Finance in the Arab Countries*. P.201.

(17) LUCIANI Giacomo. Ressources, revenues and authoritarianism in the Arab world, beyond the rentier State. *Political liberalization and democratization in the Arab World* / ed. par Rex BRYNEN et. al., vol. 1. London : Lynne Rienner publishers, 1999.

(18) AUTY Richard. *Resource abundance and economic development : improving the performance of resource - rich countries*. Helsinki : UN university / World institute for development economics research, 1998.

(19) SACHS, Jeffrey BRUNO M. Energy and resource allocation : a dynamic model of the "Dutch disease". *Review of economic studies*, 1982, n° 49, p. 845-859.

(20) AMIN Galal. *Egypt's economic predicament*. New York : E.J. Brill, 1995.

(21) COTTONET Hélène. Ressources exogènes, performances industrielles et croissance : le cas de l'Égypte, 1970-1997. Thèse de doctorat d'économie, Université de Clermont-Ferrand, 2003.

(22) VERNIER, Marie-France. Essor des recettes en devises et intervention de l'État. Le syndrome rentier. Approches dans le cas égyptien. Thèse de doctorat, Paris XIII, 1999.

(23) POULANTZAS Nicos. *Political Power and Social Class*. London : Verso, 1969.

(24) HUBER Evelyne; RUESCHEMEYER Dietrich, The impact of economic development on democracy. *Journal of Economic Perspectives*, Summer 93, Vol. 7, Issue 3, p.71, 15p.

KIENLE Eberhard. *A grand delusion, democracy and economic reform in Egypt*. London : I.B. Tauris publishers, 2000.

(٢٥) WATERBURY John. *The Egypt of Nasser and Sadat: the political economy of two regimes*. Princeton : Princeton university press, 1983.

(٢٦) (٢٧) صدر قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ المعدل بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ حيث أشار على أن تشمل الموازنة العامة جميع الاستخدامات والموارد واستثنى الحسابات والصناديق الخاصة من قاعدة شمول الموازنة ونص في المادة ٢٠ منه على أنه يجوز بقرار من رئيس الجمهورية إنشاء صناديق تخصص فيها موارد معينة لاستخدامات محددة. أنظر في ذلك دراسة طه عبد المطلب عن الصناديق الخاصة.

(٢٨) GUEX Sébastien. *L'Argent de l'État*. Lausanne : Editions Réalités sociales, 1998.

♦ الفصل الأول ♦

**تطور حجم الدولة المصرية فى ظل حكم مبارك:
فتش عن الإيرادات !**

يهدف هذا الفصل إلى بيان تطور إيرادات ونفقات الدولة المصرية منذ الثمانينيات. الفكرة التي نقدمها هنا هي أن الطبيعة الاستبدادية لنظام الحكم في مصر لا تسمح له أن يخفض من حجم الدولة ولا من الإنفاق العام. النظام الاستبدادي الريعي يؤسس سيطرته السياسية على توزيع العطايا، لذلك فهو يميل بطبيعته إلى للتوسع في الإنفاق العام، حتى ولو تبنى على المستوى الرسمي سياسة تحرير الاقتصاد وتنمية الرأسمالية الخاصة. هذا ما يفسر مفارقة تضخم الدولة و نمو الإنفاق العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في ذات الوقت الذي كان فيه النظام يؤكد الانتقال إلى مرحلة جديدة من تحرير الاقتصاد. حدث ذلك في مرحلتين: ١٩٧٤-٨١ وفي ١٩٩٠-٩٤. فبينما كانت قوى المعارضة داخل وخارج النظام تشن حملة شعواء على انسحاب الدولة من الاقتصاد، كانت الدولة في كامل توسعها. إن دراسة تحولات السياسة الاقتصادية في العقود الماضية تبين أن الإيرادات العامة ومقتضيات زيادتها تكون هي العامل الأساسي في هذه التحولات.

١٩٨١: مبارك يعلن عن سياسة اقتصادية جديدة

بعد عدة أسابيع من تولي حسنى مبارك رئاسة الجمهورية كتب رئيس تحرير جريدة "الأهرام" مقالاً يؤكد فيه عمق الأزمة الاقتصادية^(١). لقد اعتبرها أحد العوامل التي أدت إلى اغتيال الرئيس السادات. كان هذا المقال يؤذن لخطاب اقتصادى رسمى يختلف عما ساد فى السبعينيات وبداية الثمانينات. فقبل اغتيال الرئيس السادات كانت الصحف الرسمية تتحدث عن الرخاء الاقتصادى الذى وصلت إليه مصر. لا يجب أن ننسى أن نظام السادات كان قد وعد فى أواخر السبعينيات أن يكون ١٩٨٠ هو عام الرخاء. وكان نائب رئيس الوزراء قد أعلن فى سبتمبر ١٩٨٠ أن الاقتصاد المصرى فى بداية عهد الرخاء. ولم يكد يمر على ذلك عام، حتى اختارت صحيفة "الأهرام" عنواناً لها : "دخول مصر بالفعل فى مرحلة الرخاء الاقتصادى بعد مرحلة من المعاناة"^(٢)، وكان لهذا الخطاب الاقتصادى الرسمى المتفائل أن يتغير بعد موت السادات.

تجلى التوجه الرسمى الجديد فى المؤتمر الاقتصادى الذى دعا إليه الرئيس مبارك والذى عقد بالفعل فى فبراير ١٩٨٢. فى الخطاب الافتتاحى

للمؤتمر قال مبارك: إن الهدف من عقد المؤتمر ليس التوصل إلى توصيات عامة، ولكن تقييم الوضع الاقتصادى من أجل الخروج ببرنامج عمل^(٣). كانت الخلاصة التى توصل إليها المؤتمر والتى ظهرت فى البيان الختامى هى العودة للتخطيط الاقتصادى والاجتماعى وتوجيه سياسية الانفتاح الاقتصادى إلى الإنتاج. وأكد الأمين العام للمؤتمر أن سياسة الانفتاح الاقتصادى يجب أن تستمر، ولكن ما يجب العمل عليه هو تقليص الاستهلاك وزيادة الإنتاج. وأضاف إن الاهتمام الذى توليه الحكومة لدفع القطاع الخاص إلى القطاعات الإنتاجية سوف يجعلها تتخذ التدابير الكفيلة لتحقيق ذلك^(٤).

فتح هذا التوجه الرسمى الجديد الساحة لنقاش محتدم فى الإعلام الرسمى والمعارض عن جدوى سياسة الانفتاح الاقتصادى. كانت مجلة الأهرام الاقتصادى ساحة أساسية لهذا النقاش. فقد فتحت أبوابها لما يمكن تسميته باليسار الكينزى، والذي كان من ممثليه فؤاد مرسى، رمزى زكى وآخرون. بالنسبة لهذا التيار كانت سياسة الانفتاح فاشلة وذلك لعدة اعتبارات، لعل من أهمها هو ما نتجت عنه السياسة من خلق ميول استهلاكية واستيرادية على حساب القطاعات الإنتاجية خاصة الصناعة. لم يكن النمو فى السبعينيات إلا نتاجاً لتدفق الدخول الريعية مثل قناة السويس والبترول والمساعدات الأجنبية. أما الرأسمالية المصرية، وفقاً لهم، فقد انهمك معظمها فى المضاربة وفى الاستثمار فى المجالات السهلة ذات الربح السريع مثل الاستيراد وبناء العقارات. هذا ما سماه اليسار الكينزى بالقطاع الطفيلى من الرأسمالية المصرية. كان برنامج الخروج من هذا المأزق الانفتاحى بالنسبة للتيار الكينزى يتمثل فى تشجيع الرأسمالية "الوطنية" عن طريق الحد من الاستيراد (أى زيادة الحماية الجمركية). هذا بالإضافة بالطبع إلى تفعيل دور الدولة فى العملية الإنتاجية.

على الجانب الآخر من الجدل كان الاقتصاديون من التيار "الليبرالى" يتخذون مواقع دفاعية. ففي الوقت الذى دافعوا فيه عن سياسة الانفتاح من حيث المبدأ، اعترفوا بأن سياسة الانفتاح قد أدت إلى زيادة كبيرة فى نمو القطاعات التجارية والمالية على حساب الصناعة، كما أنه بازدهار عناصر انتهازية من الرأسمالية، خلقت مراكز قوى حقيقية، كما قال د. عبد العزيز حجازى^(٥). هكذا تشكل إجماع داخل النخبة الفكرية المصرية المهمة بالشأن

الاقتصادي مفاده أن سياسة الانفتاح الاقتصادي يجب أن تكون موضع تقييم من أجل الترشيح أو المراجعة أو التطوير. الكل من الجانب "الكينزي" أو من الجانب "الليبرالي" اتفق على ذلك، ولكنهم اختلفوا على المدى الذي يجب أن تصل إليه التعديلات في سياسة الانفتاح.

يرى اقتصاديو التيار الكينزي أن دراساتهم ومساهماتهم في المؤتمر الاقتصادي الذي دعا إليه الرئيس الجديد ضاعت أدراج الرياح، لأن الحكومة لم تلتزم بتوصيات هذا المؤتمر، أو التزمت فقط بجانب يسير منها. ولكن بالرغم من أن تنفيذ النظام لتوصيات المؤتمر كان جزئياً، فإن السياسة الاقتصادية والخطاب الاقتصادي الرسمي قد تغيرا بالفعل في عهد مبارك عن عهد السادات. فالتوجهات الرسمية قد شجعت انتقاد سياسة الانفتاح. بالإضافة إلى ذلك اتخذت الحكومة عدة إجراءات لدفع الصناعة في القطاعين العام والخاص، كان من أهمها زيادة الموانع الحمائية أمام الواردات. أضف إلى ذلك تخفيض أسعار الفائدة على القروض الممنوحة للاستثمار الصناعي وأيضاً تخفيض معدل الضرائب على الأرباح الصناعية إلى ٣٢ %، بينما كان معدلها ٤٠ % بالنسبة للأرباح التجارية والأخرى^(٦).

نجحت هذه السياسة بالفعل في تحقيق زيادة في نمو القطاع الصناعي في مواجهة القطاعات التجارية والخدمية. حدث ذلك بالنسبة للقطاع العام الذي توسع في استثماراته الصناعية، كما للقطاع الخاص الذي أصبحت الصناعة تشكل جانباً متزايداً من استثماراته. انعكس ذلك في نمو المدن الصناعية الجديدة التي يعمل بها القطاع الخاص، مثل العاشر من رمضان والسادس من أكتوبر، كما انعكس أيضاً في تحول العديد من المستوردين في السبعينات إلى الإنتاج المشترك مع رأس المال الأجنبي. هكذا انتقل محمود العربي من استيراد أجهزة توشيبا إلى تجميعها وتصنيع بعض أجزائها، كما انتقلت عائلة أباطة من استيراد البيجو إلى تجميعها وتصنيع ٤٠ % من مكوناتها. والأمثلة كثيرة في هذا الصدد^(٧).

كان نمو الصناعة العامة والخاصة في الثمانينات في معظم المجالات مثل السيارات والملابس مبنياً بشكل أساسي على الحماية الجمركية، أي على تدخل الدولة لجعل أسعار السلع المستوردة أكثر من مثيلاتها المصرية. أعطى ذلك فرصة لرأسمالية الدولة وللرأسمالية الخاصة للسيطرة على

السوق المحلي وفرض أسعار تفوق في العديد ما هو سائد في الدول التي تماثل مصر من حيث التطور الاقتصادي.

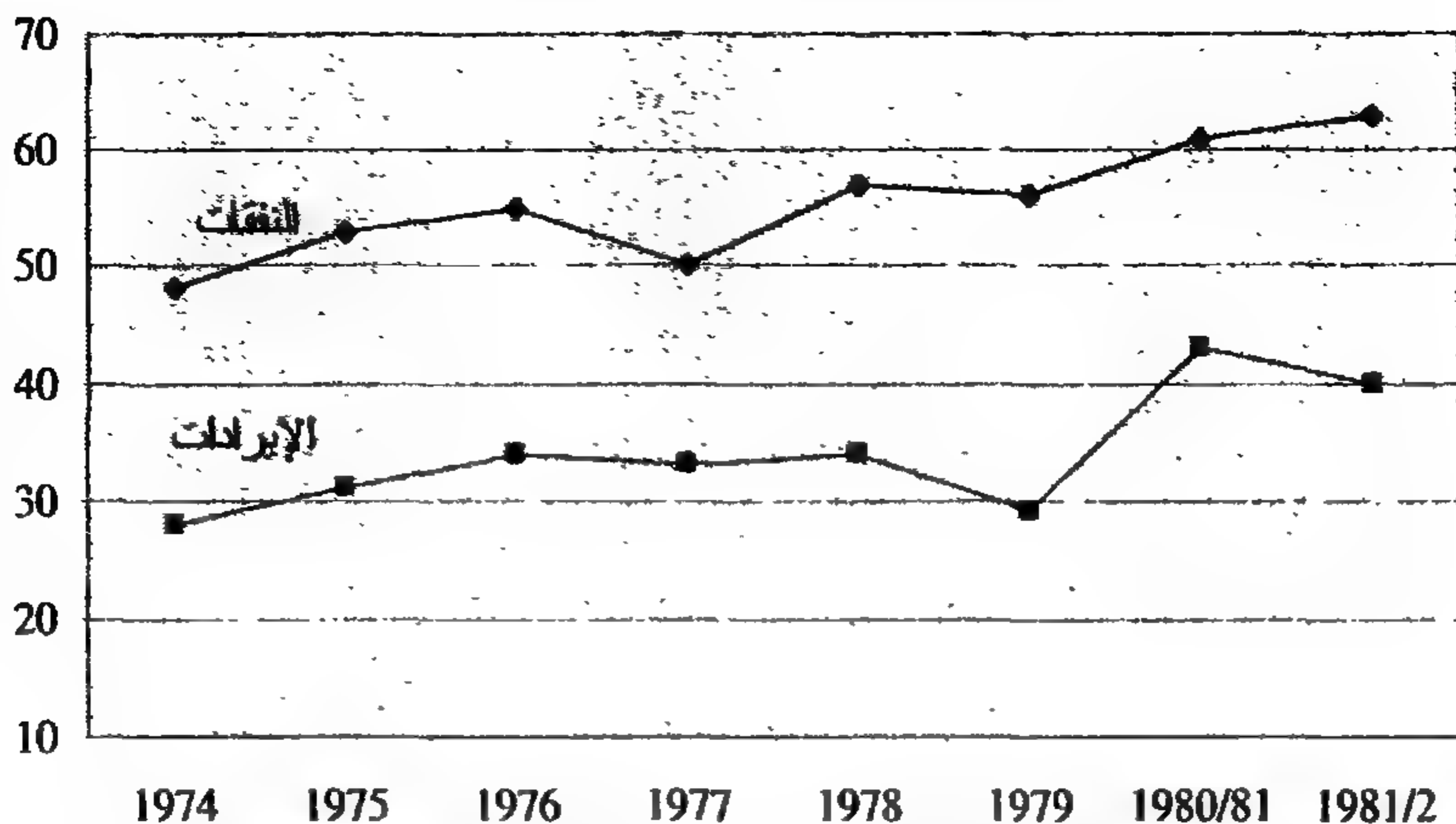
تفسير التحول في السياسة الاقتصادية

من البديهي أن أي نظام جديد يوطد شرعيته يجب أن يبدأ حكمه بالحديث عن مشاكل اقتصادية تركها له سلفه. كان من الطبيعي أن يتحدث نظام مبارك عن أزمة اقتصادية عميقة. يميل معظم المحللين في مصر إلى عدم الاهتمام الجدي بالخطاب الحكومي باعتباره أنه خطاب موجه للتبرير والتضليل. ولكن تحولات الخطاب الرسمي في أوائل الثمانينات عكست بالفعل تغيراً ما عن عصر السادات. بالطبع لم يأخذ هذا التحول الطابع الحاد الذي ميز ذلك الذي قام به السادات بعد وفاة عبد الناصر. ولكن شأنه شأن السادات كان على مبارك أن يصنع قاعدته الاجتماعية الخاصة والتي يجب على كل نظام أن يحظى بها لكي يظل مسيطراً على الحكم. هذا إذا كان لا يريد الاعتماد فقط على العنف والإرهاب. لهذا كان على مبارك أن يقلم أظافر كبار رجال الأعمال المرتبطين بعهد السادات مثل رشاد عثمان وعصمت السادات. وبما أن هؤلاء الرأسماليين كانوا صنّعة نظام السادات لذلك كان عليهم أن يخلوا الساحة لرأسماليين آخرين يصنعهم نظام مبارك. هؤلاء يمثلون إحدى الفئات الاجتماعية التي ارتكز عليها مبارك. الفئة الأخرى هي بيروقراطية الدولة التي كانت شديدة النقمة على سياسات السادات الاقتصادية التي ألقت بهم إلى أسفل السلم الاجتماعي، بعد أن كانوا نخبة المجتمع في عهد عبد الناصر. كانت العودة إلى التخطيط الاقتصادي، والحديث الرسمي عن دور اقتصادي مهم للدولة، استراتيجية سياسية من أجل طمأنة وتهئية الأحوال في أوساط هذه الفئة الاجتماعية.

ما ساعد مبارك على العودة للتخطيط الاقتصادي كان نمو إيرادات الدولة، الأمر الذي بدأ في الحدوث في منتصف السبعينات. انظر الشكل الآتي:

شكل ١

الإيرادات والتنفقات العامة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي



source: AHMED Sadeq. *Public finance in Egypt*. Washington: the World bank, 1984.

كان نمو الدولة هو مفارقة عقد السبعينات. ففي الوقت الذي كانت الدفوف تدق فيه لاقتصاد السوق، كان اقتصاد الدولة ينمو بسرعة كبيرة، تفوق نمو القطاع الخاص. لا شك أن سياسة الانفتاح الاقتصادي خلقت طبقة جديدة من الرأسماليين ومن الأغنياء، ظاهرة للعيان من خلال تعبيرها عن ثرائها بشكل صريح وفج. وهذا ما يعطى الانطباع الخاطئ بأن القطاع الخاص قد زاد من نسبة الموارد التي يتحكم فيها على حساب القطاع العام. هذا لم يحدث في السبعينات، بل حدث العكس تماماً وذلك حين ترافق تدفق الأموال في جيوب شريحة من رجال الأعمال وشريحة من الطبقة الوسطى والحرفيين مع تدفق أسرع لتيار من الموارد يصب في خزانة الدولة. كانت النتيجة الطبيعية لذلك هو زيادة سيطرة الدولة على موارد المجتمع وبالتالي على أفرادها.

وبالرغم من تدفق الأموال في خزائن الدولة كان النظام يميل إلى الاستدانة وطلب المزيد من المساعدات من الخارج. الحقيقة أن فورة الإيرادات كانت تؤدي غالباً إلى نهم الدولة المصرية إلى الاستزادة منها، كما حدث في عهد الخديو إسماعيل على سبيل المثال، حينما ترافق زيادة إيرادات الدولة من صادرات القطن مع سقوطها التام في الديون. كانت

النتيجة الطبيعية للاستبدانة في السبعينات هي مطالبة الجهات الدائنة في الخارج الحكومة المصرية بالقيام ببعض الإصلاحات التي تضمن لها استرداد أموالها. هكذا كان على الحكومة المصرية أن توقع اتفاقية للإصلاح الاقتصادي مع صندوق النقد الدولي عام ١٩٧٧، بمقتضاها التزمت الحكومة بتخفيض العجز في الموازنة وتقليص الإنفاق العام. كانت أحد أهم نتائج هذا الاتفاق تخفيض الدعم الممنوح للسلع الغذائية، الأمر الذي أدى إلى زيادة مفاجئة في أسعار السلع الأساسية التي يعتمد عليها الفقراء ومتوسطو الحال، مثل الخبز والدقيق والزيت والسكر والأرز، إلخ. استيقظ المصريون يوم ١٨ يناير ١٩٧٧ على قرارات بزيادة أسعار السلع الأساسية. كان رد الفعل عنيفاً فيما يعرف بانتفاضة ١٨ و ١٩ يناير أو انتفاضة الخبز والتي انتهت بمواجهات بين الشرطة والجيش من جانب والمنتفضين من جانب آخر، كانت حصيلتها حوالي مائة من القتلى وعدة مئات من المصابين. كانت هذه أول مرة منذ انقلاب يوليو ١٩٥٢ تضطر فيها القوات المسلحة للنزول بنفسها إلى الشوارع من أجل السيطرة على الأمور.

لقد اضطرت الحكومة إلى العودة خطوة للخلف وإلغاء القرارات الاقتصادية الجديدة. وهكذا فشل برنامج التحرير الاقتصادي بالصدمة المفاجئة والعنيفة. لقد أثرت انتفاضة ١٩٧٧ بالفعل على النظام السياسي المصري وعلى طريقة إدارته للإنفاق العام. كان درس انتفاضة ١٩٧٧ هو أن أي تخفيض سريع ومفاجئ في بعض بنود الإنفاق العام، ستكون نتيجته انفجارات اجتماعية شديدة. لهذا حينما يقتضى الأمر تخفيض الإنفاق العام كان التدرج هو المبدأ المقدس الذي كان على نظام السادات ومن بعده مبارك أن يطبقه بكل إخلاص. ولكن الحقيقة أن ما حدث بعد انتفاضة ١٩٧٧ لم يكن التخفيض التدريجي للإنفاق العام، بل زيادته السريعة كقيمة مطلقة وكنسبة من الناتج المحلي الإجمالي. وكانت تلك هي النتيجة الطبيعية لزيادة موارد الدولة من البترول ومن قناة السويس ومن المساعدات الخارجية التي باتت تتدفق على مصر بفعل تقاربها الشديد مع الولايات المتحدة.

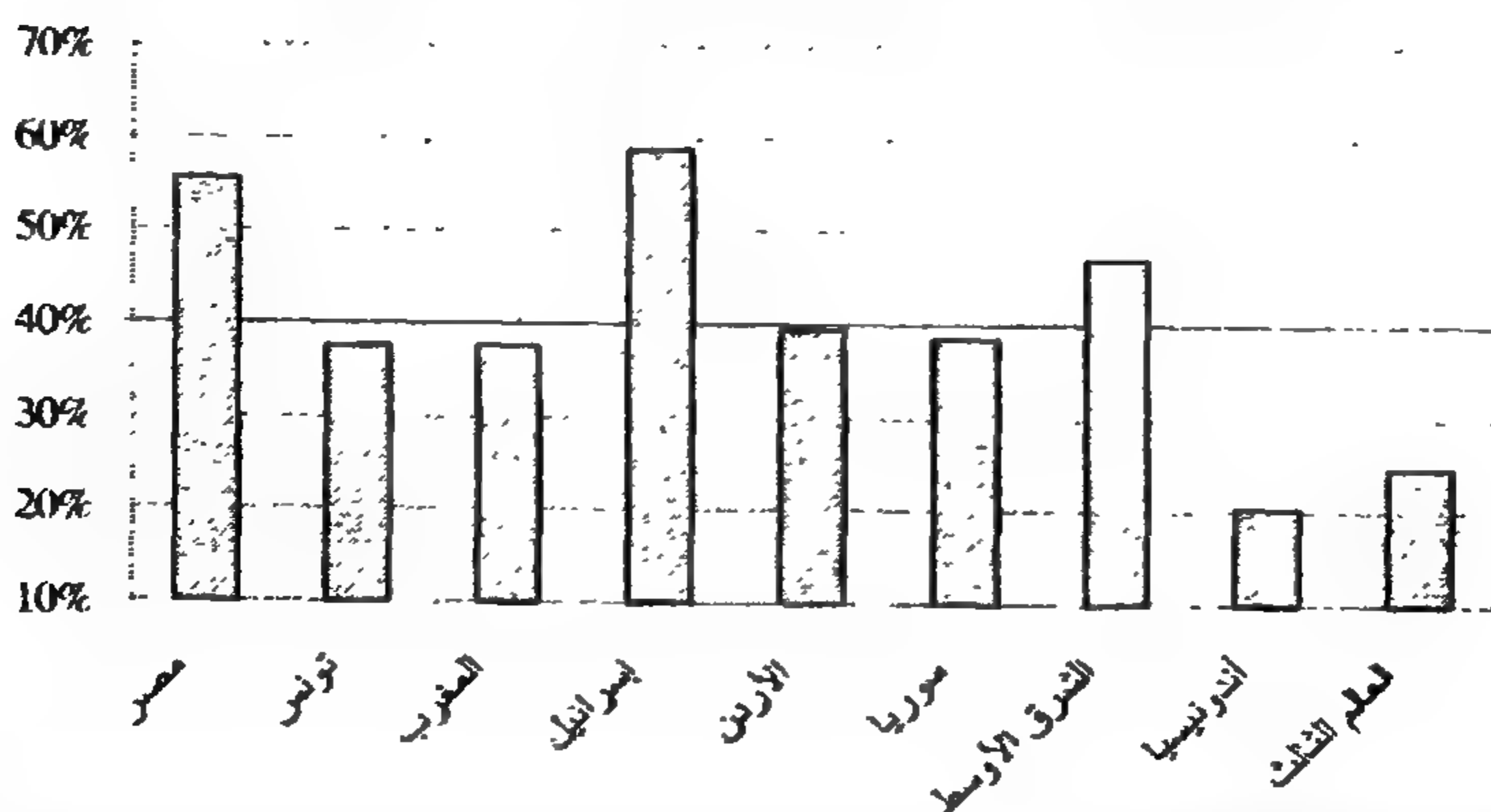
١٩٨٤: إيرادات الدولة تأخذ منحني هابطاً

لم تستمر فورة إيرادات الدولة التي أعقبت سياسة الانفتاح الاقتصادي أكثر من عشر سنوات. ومنذ النصف الثاني لعقد الثمانينات بدأت موارد الدولة في التقلص. سألحاحول في هذا القسم أن أأخص هذا الاتجاه بواسطة مجموعة من الأشكال البيانية.

عندما احتل مبارك رئاسة الجمهورية كان مستوى إنفاق الدولة المصرية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، قد وصل إلى معدلات غير مسبقة بالمقاييس العالمية، معدلات لا تتوفر إلا في دول ما كان يسمى بالمعسكر الاشتراكي. يبين الشكل البياني (٢) ذلك بالمقارنة بين مصر وعدة دولة أخرى من العالم الثالث. لا يتفوق على مصر في حجم الدولة إلا إسرائيل، نتيجة للطبيعة الخاصة (الاستعمارية والاستيطانية) للدولة الإسرائيلية.

شكل ٢

الإنفاق العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في بعض البلدان المغفرة ١٩٨٢ (%)

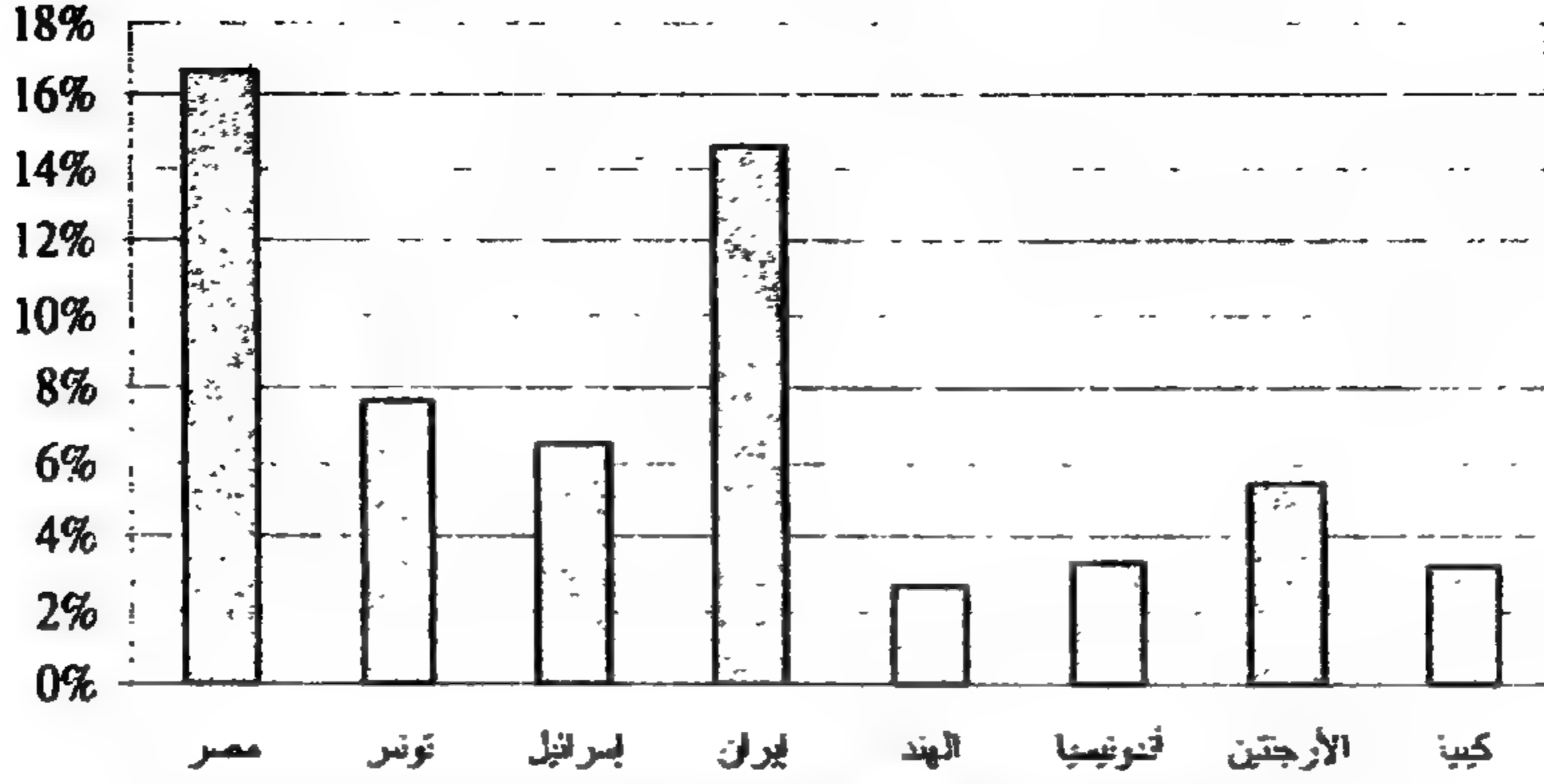


Source: IMF. Government finance statistics yearbook, 1991, P.88, P.89; Eken et al. 1997.

كان الدور القوى الذي اضطلعت به الدولة المصرية في الثمانينات مرتكزاً على تدفقات من الموارد الربعية. أكثر من نصف موارد الدولة لا يأتي من الضرائب. يبين الشكل البياني (٣) أهمية الموارد الربعية للدولة في مصر بالمقارنة بدول أخرى في العالم الثالث.

شكل ٣

الموارد غير الضريبية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في عدة دول سنة ١٩٨١

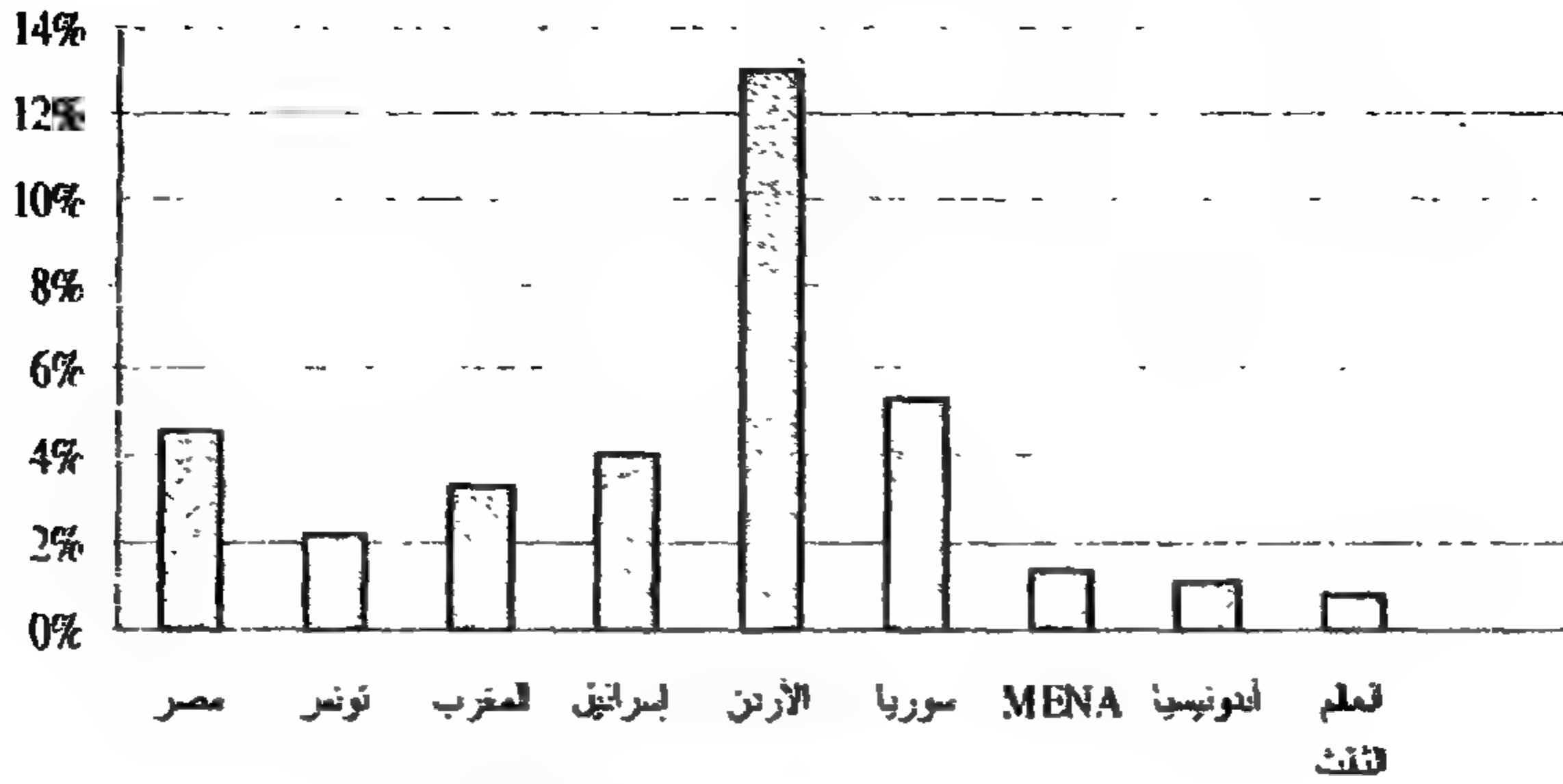


Source: IMF, Government Finance Statistics Yearbook, 1991, P.106.

لقد نجح مبارك في الحفاظ على المساعدات الخارجية الآتية من الدول الصناعية الغربية والتي نشطت كثيراً في عهد السادات. تشكل المعونة الأمريكية الجانب الأساسي من هذه المساعدات حيث إنها كانت حوالى مليارى دولار. كانت مصر من أهم الدول فى العالم الثالث التى تحصل على مساعدات. انظر : شكل (٤) للمقارنة.

شكل ٤

المساعدات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في الثمانينات (متوسط)



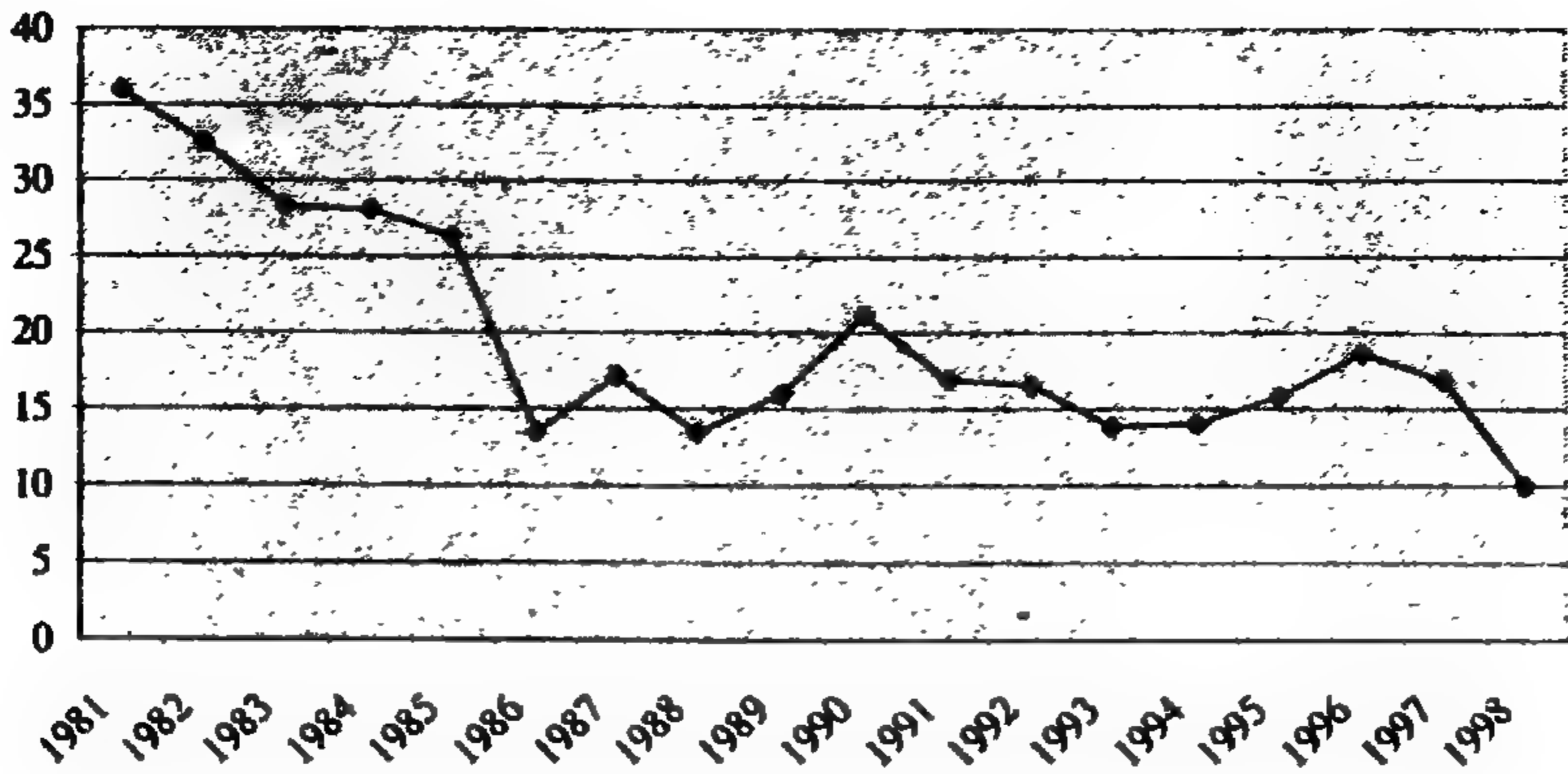
Source: World Bank, Data Query .

كما يوضح الشكل السابق، لا يتفوق على مصر في نسبة المساعدات من الناتج المحلي الإجمالي إلا الأردن وسوريا. فبالرغم أن القيمة المطلقة للمساعدات التي تحصل عليها مصر تفوق ما حصل عليه هذان البلدان، إلا أن حجم اقتصادها وعدد سكانها الكبير نسبياً جعل من تأثير المساعدات في مصر أقل من تأثيرها في دول أقل حجماً وأخف سكاناً.

الخلاصة أن مبارك أتى إلى الحكم في ظل تدفق موارد كثيرة على الدولة المصرية. على أن فورة إيرادات الدولة توقفت بعد عدة سنوات من حكم مبارك. كان لانتهاء أسعار البترول دوراً أساسياً في ذلك. انظر: شكل (٥)

شكل ٥

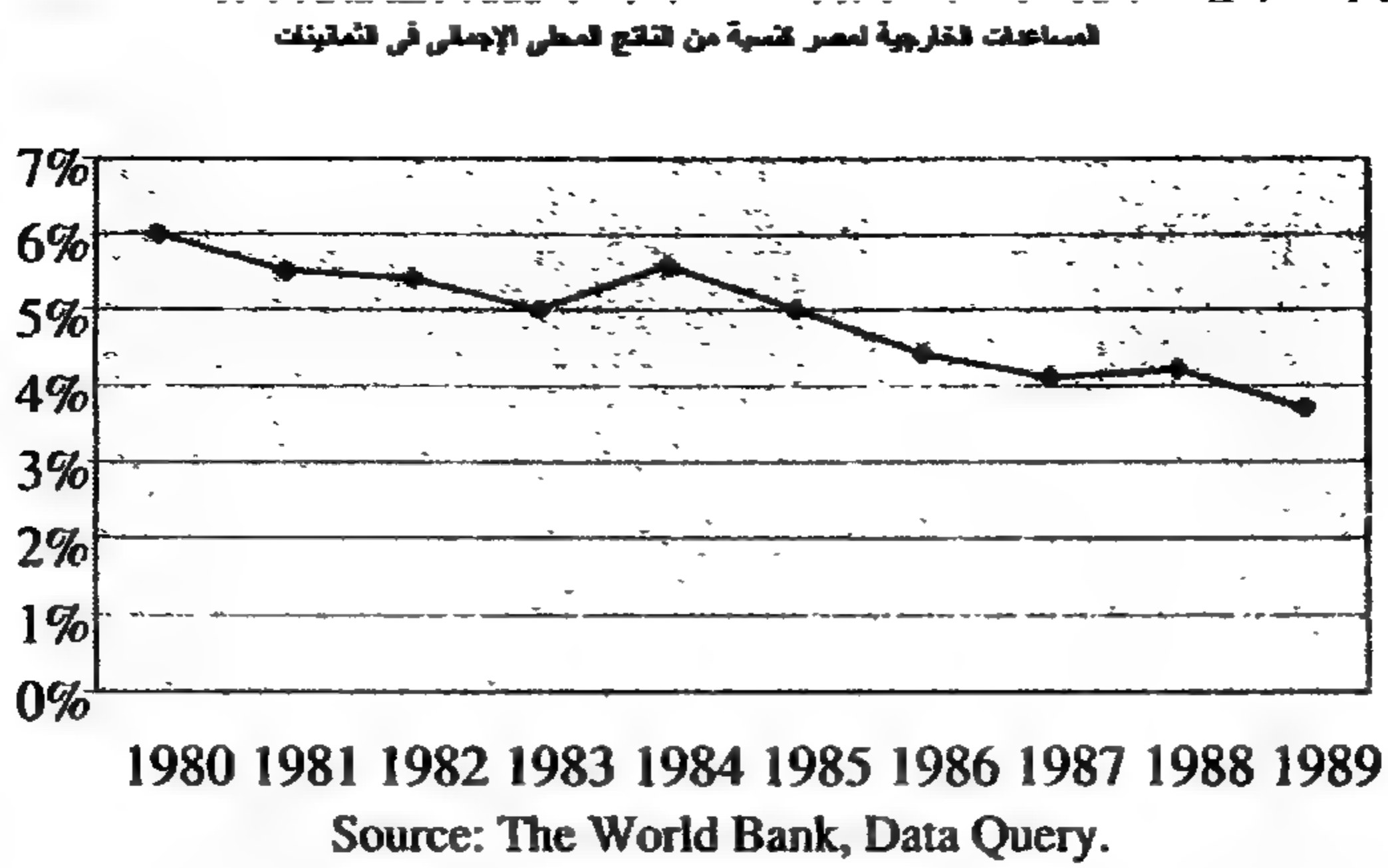
تطور أسعار البترول بالدولار



المصدر: الهيئة العامة للبترول، التقرير السنوي، أعلام مختلفة.

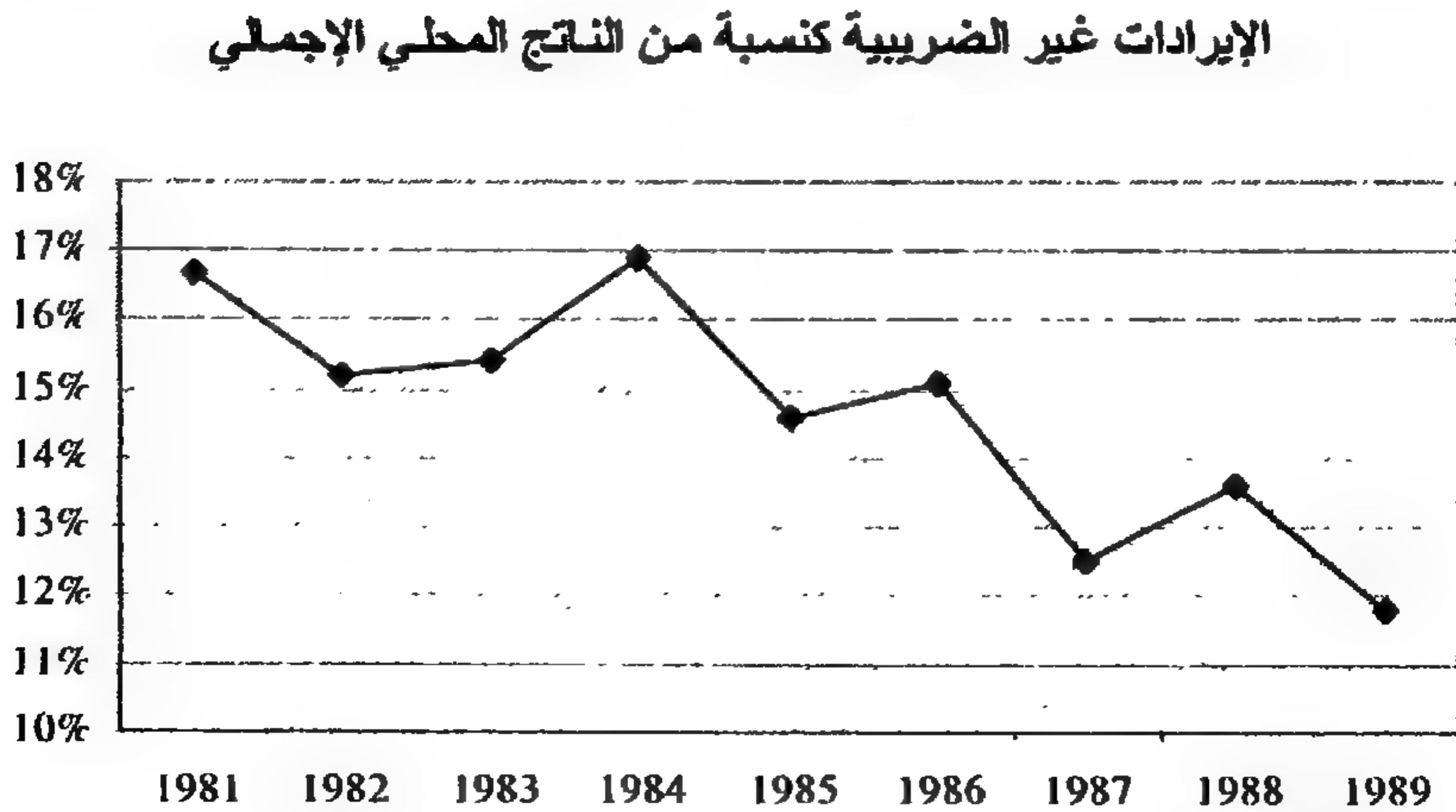
قلنا إن مصر كانت من أهم دول العالم الثالث التي تحصل على مساعدات. على أن هذه المساعدات قد انخفضت كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي المصري. أدى تفاقم أزمة العجز في ميزانيات الدول الصناعية الكبرى إلى تخفيض الدعم المقدم لدول العالم الثالث. هذا بالإضافة إلى أن زيادة عدد سكان مصر وتطور حجم الاقتصاد خفض من تأثير هذه المساعدات. انظر إلى شكل ٦ الذي يوضح تدهور نسبة المساعدات الخارجية إلى الناتج المحلي الإجمالي.

شكل ٦



قلنا فيما سبق إن الدخول الريعية للدولة المصرية تشتمل على إيرادات البترول، قناة السويس والمساعدات الخارجية. شكل ٧ يوضح الانخفاض الذي لحق بهذه الإيرادات.

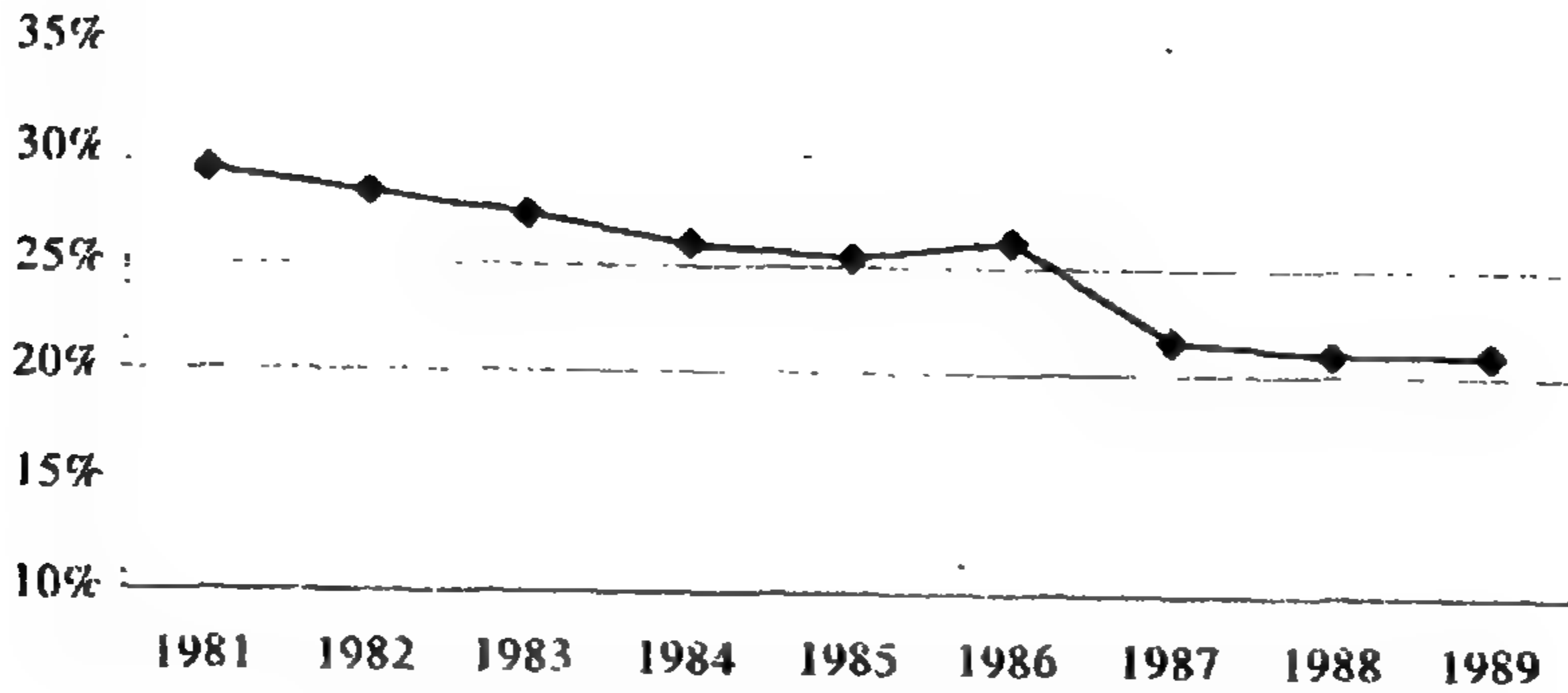
شكل ٧



هذا الانخفاض في الإيرادات لا يشمل فقط موارد الدولة الربعية، ولكنه أصاب أيضاً موارد الدولة من الضرائب. فالحقيقة أن أكثر من ثلث دخل الدولة من الضرائب على الأرباح يأتي من تلك المفروضة على الهيئة العامة للبترول، على قناة السويس وعلى البنك المركزي. الانخفاض في الموارد الربعية يؤثر بالتبعية على إيرادات الدولة من الضرائب. انظر : شكل ٨ الذي يبين تطور الضرائب كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في الثمانينات.

شكل ٨

الضرائب كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في الثمانينات

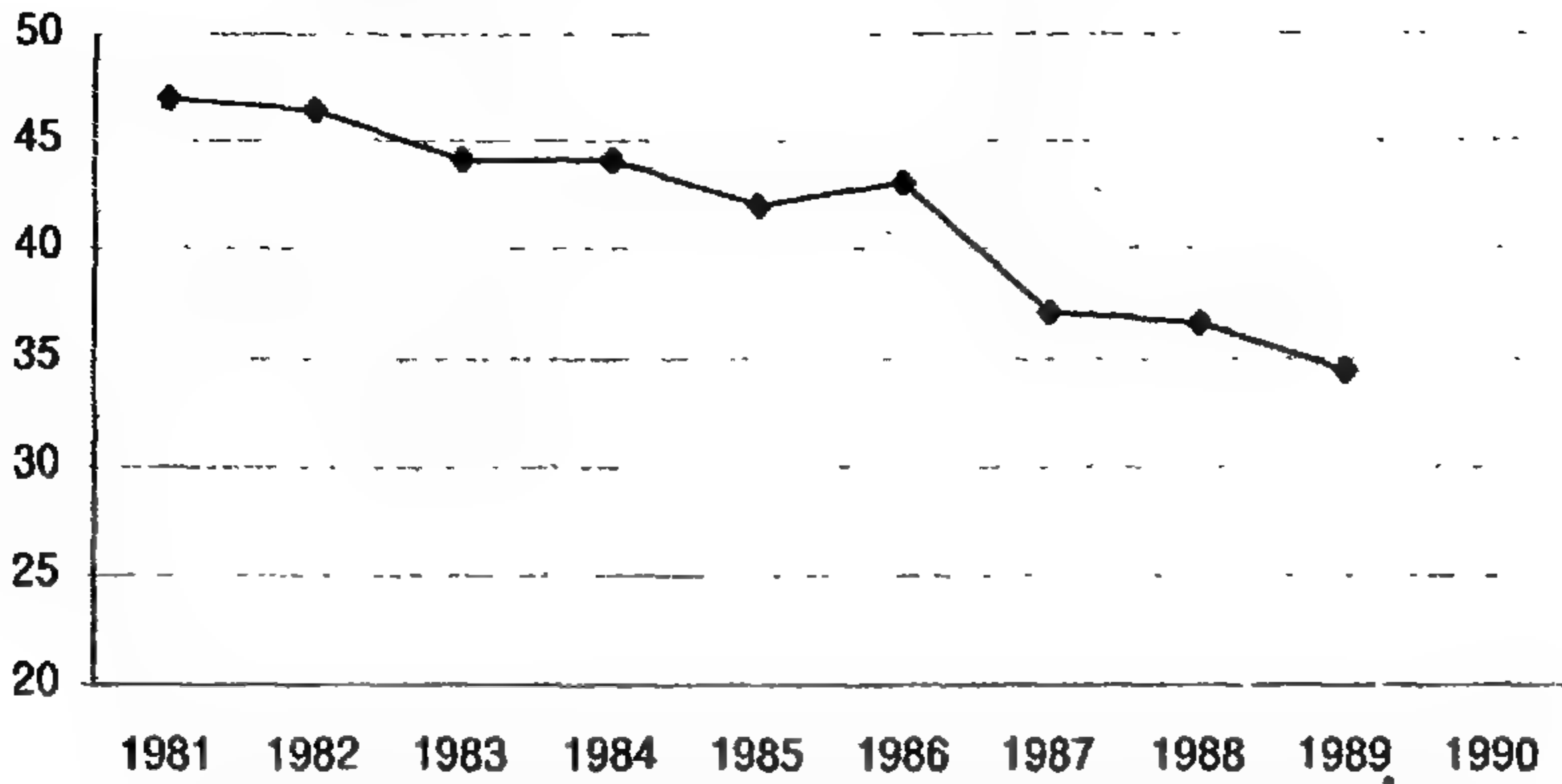


Source: IMF, Government finance statistics yearbook, 1991.

كانت محصلة انخفاض الإيرادات الربعية والضريبية على السواء تقلص موارد الدولة ككل كما يوضحه شكل ٩ الذي يبين تطور إيرادات الدولة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في الثمانينات.

شكل ٩

إيرادات الدولة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في الثمانينات

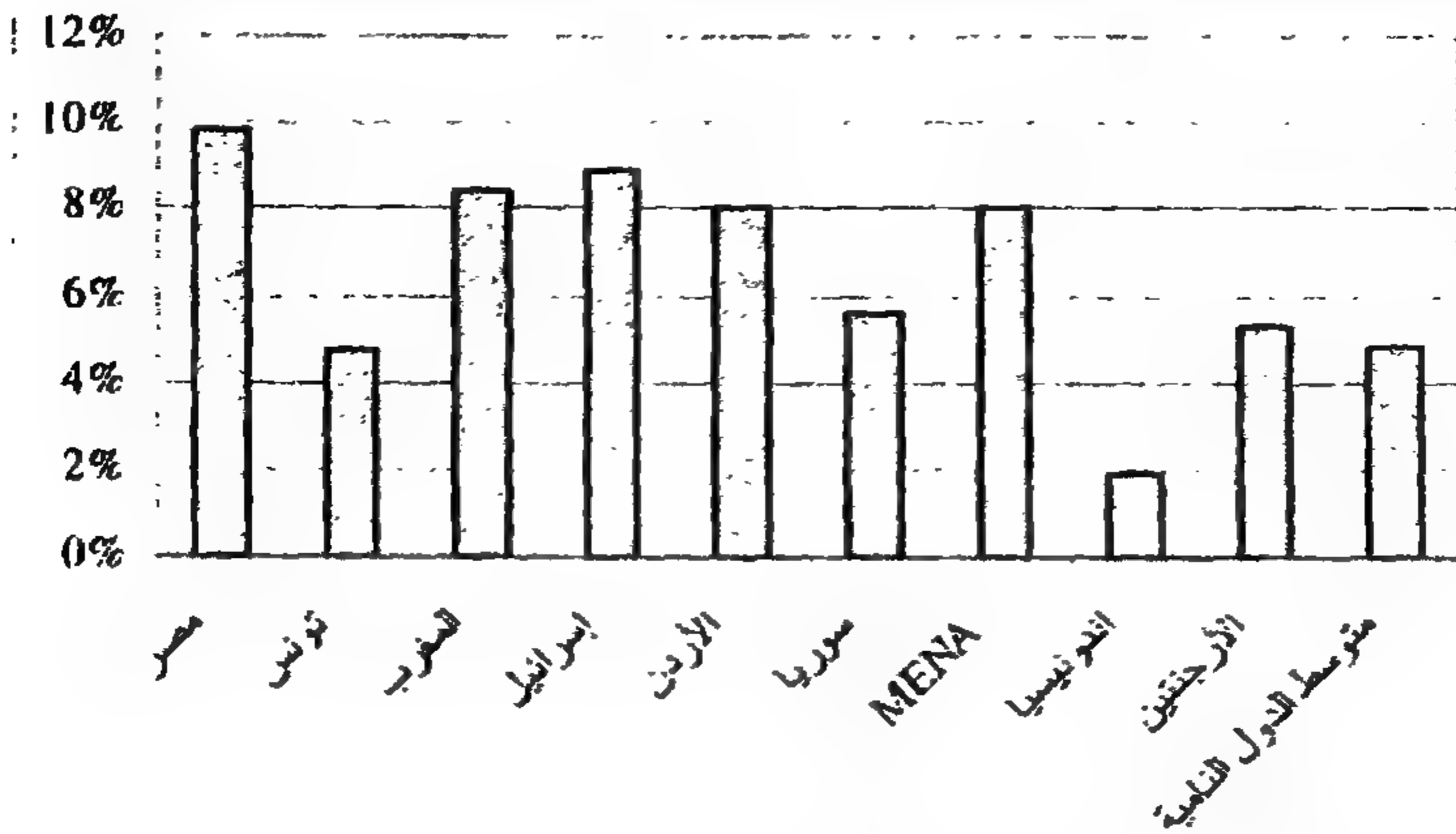


Source : IMF, *Government finance statistics yearbook*, 1992, p. 91.

التكيف مع انخفاض الإيرادات يكون بإجراء تخفيض مماثل في الإنفاق. ولكن تلك مشكلة سياسية كبيرة لأن تخفيض الإنفاق يعنى أن الأفراد والجماعات التي تحصل على دخل من الدولة عليها أن تقبل حجم تدفقات أقل، أو بعدم وجود تدفقات على الإطلاق. النظام الاستبدادي المصري يعتمد على العطايا في فرض سيطرته على المجتمع. لذلك كانت قدرته محدودة على تقليص الإنفاق بما يتواءم مع الانخفاض في الإيرادات. هكذا زاد العجز في الموازنة العامة للدولة. وأصبحت مصر تحتل مكانة متقدمة على المستوى العالمي في مجال تحقيق العجز في الموازنة. انظر الشكل الآتي:

شكل ١٠

عجز الميزانية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في الثمانينات في عدة دول



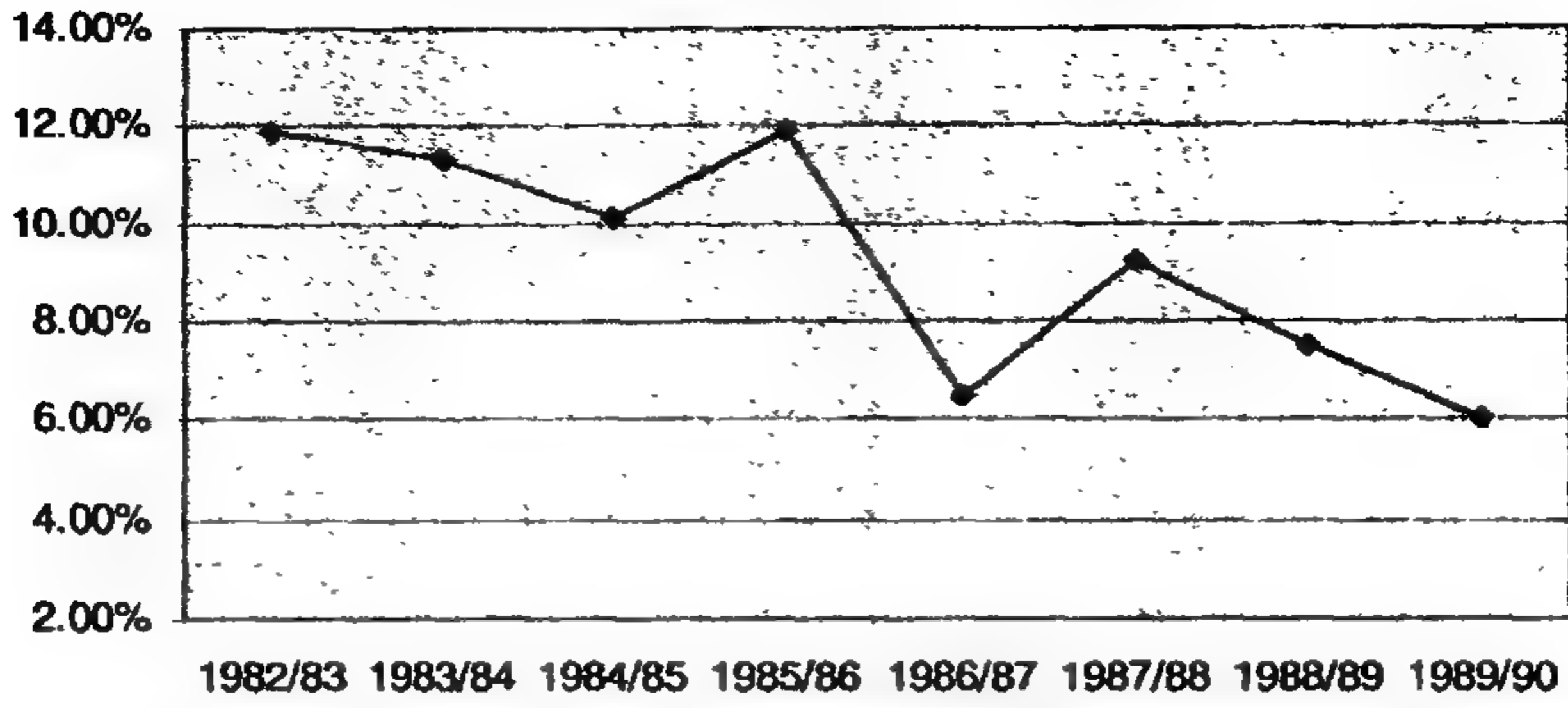
Source: IMF, Government finance statistics yearbook, 1991.

أقول الدولة الرعوية:

أصبح نظام مبارك في مازق. لقد صاغ سياسته الاقتصادية وخطابه الاقتصادي في بداية الثمانينات ارتكازاً على تدفق الكثير من الإيرادات. ومن ثم كانت هذه السياسة وهذا الخطاب يتميزان بعودة ما إلى "التخطيط" وإلى الدولة التدخلية الرعوية. وبعد أن تأكد أن هذا المستوى من الإيرادات لن يستمر أصبح على النظام أن يأخذ اتجاهاً معاكساً وأن يصوغ خطاباً يبرر تخلي الدولة عن بعض الأدوار التي قامت بها. اختار النظام قضية الدعم لتكون هي المدخل لتبرير انسحاب الدولة. وبدأ الإعلام الحكومي في معالجة مسألة الدعم باعتبارها تبديداً للموارد. وتحدث الرئيس أكثر من مرة عن الخبز المدعوم وكيف يستخدم في إطعام الحيوانات، وعن الشاي الذي يشربه الناس بعشر ملاءق من السكر. هذا بالطبع إلى جانب القضية الأثيرة للرئيس وهي زيادة النسل: الناس تتكاثر بسرعة تفوق قدرة الدولة على اللحاق بهم لتأمين مأكلاتهم ومسكنهم وخلق وظائف لأبنائهم. وفي مواجهة تلك المبررات كانت هناك بعض الأصوات المعارضة تتكرر التشخيص الذي قدمه النظام لأزمة الدولة المالية وتدافع عن الدعم بشراسة. ولكن النظام نفذ إلى حد كبير ما ارتأى أنه الحل. شكل ١١ يوضح كيف استطاع النظام أن يقلص من نسبة الدعم في إجمالي الإنفاق العام.

شكل ١١

الدعم كنسبة من إجمالي الإنفاق العام للدولة

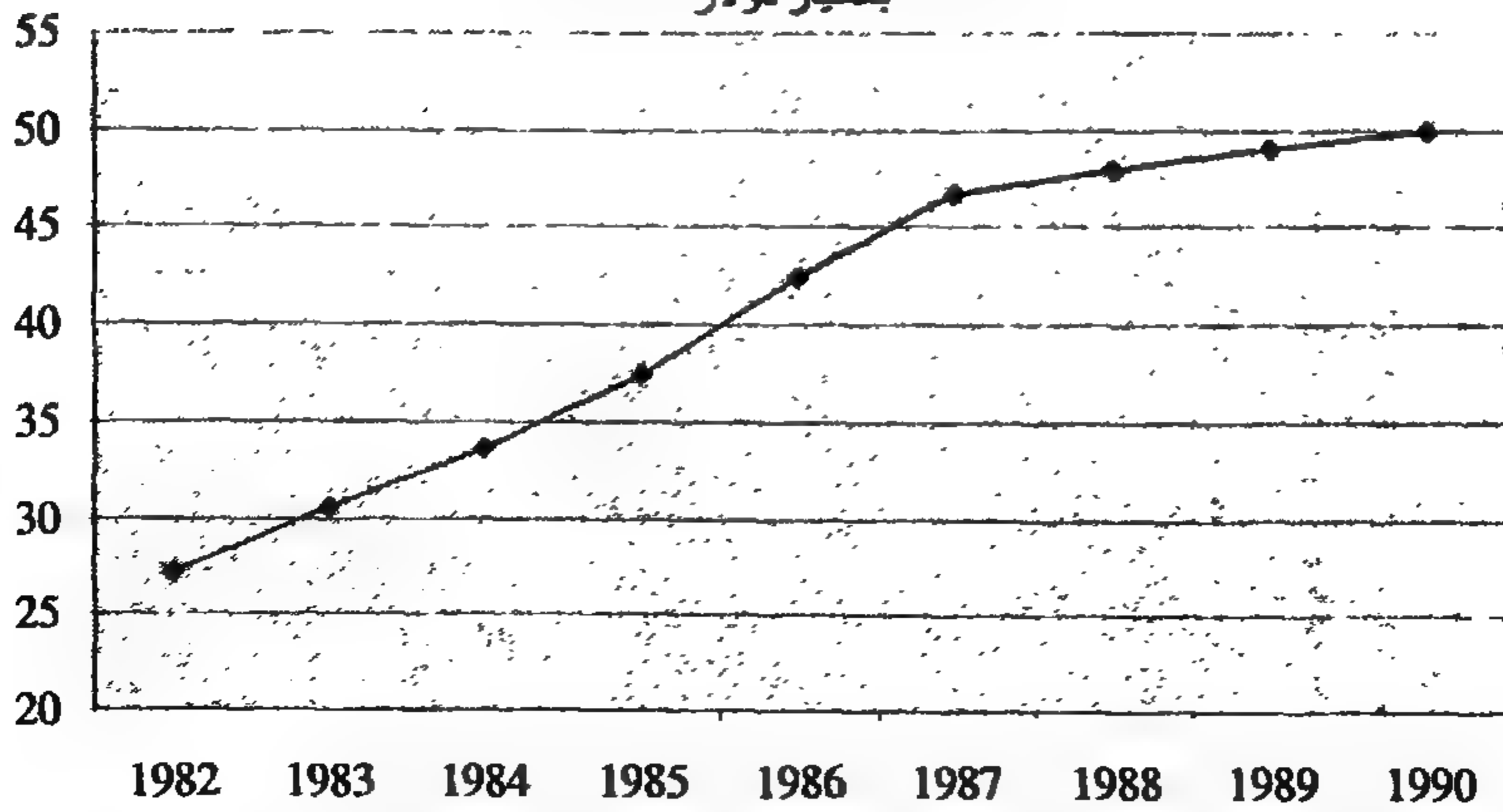


المصدر: الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات ١٩٨٢/٨٣ وحتى ١٩٨٩/٩٠.

ولكن تخفيض الدعم لم ينقذ الدولة من أزماتها المالية. انظر : شكل ١٢ الذي يوضح كيف لجأ النظام إلى المديونية الخارجية والتي زادت بشكل سريع.

شكل ١٢

تطور مديونية مصر الخارجية في الثمانينات
بالمليار دولار



Source: The World Bank

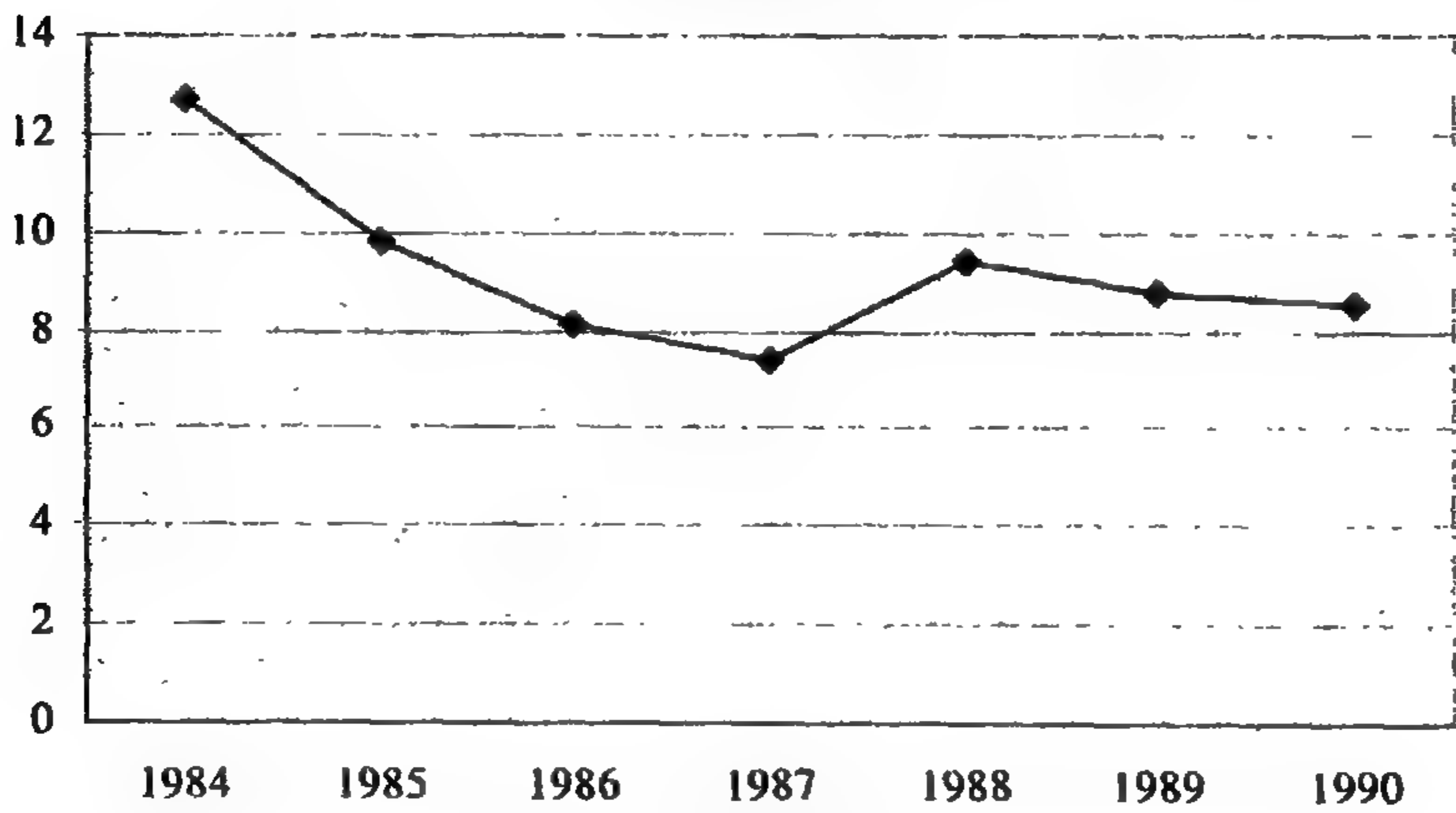
١٩٨٧: النظام يوقع اتفاقية إصلاح اقتصادى مع صندوق النقد ولكن يفشل فى تطبيقه

كان عام ١٩٨٦ فارقاً بالنسبة لخزانة الدولة. انهارت أسعار البترول إلى النصف تقريباً وأدت إلى تدهور عائدات الدولة من تصديره، والتي انخفضت إلى ١,٢ مليار دولار فى ذلك العام بالمقارنة بـ ٢,٢٦ مليار دولار عام ١٩٨٥. فى العام نفسه انخفضت عائدات قناة السويس من ١٠٠٠ مليون دولار إلى ٩٠٠ مليون فقط. هكذا أصبحت الحكومة غير قادرة على تمويل وارداتها. ومما زاد الطين بلة أن الحكومة الأمريكية قررت فى ذلك العام تعليق مساعدات اقتصادية بقيمة ٢٦٥ مليون دولار حتى تتبنى القاهرة الإصلاحات التى يطلبها صندوق النقد الدولي^(٨). وفى مايو ١٩٨٧ أعلن عن توقيع اتفاق للإصلاح الاقتصادي بين الحكومة المصرية وصندوق النقد الدولي. بمقتضاه كان على الحكومة أن تتخذ حزمة من السياسات. على مستوى السياسة المالية كان على النظام أن يخفض من الإنفاق العام، أن يصفى شركات الدولة الخاسرة وأن يحرر ما يتبقى من القطاع العام. على مستوى السياسة النقدية كان عليه أن يخفض من سعر الجنيه مقابل الدولار حتى يجتنب مليارات الدولارات التى كان المصريون فى الخارج يحتفظون بها، خاصة العاملين فى الخليج. وكان عليه أيضاً أن يرفع من سعر الفائدة حتى يشجع على الادخار ويسيطر على الاستهلاك. بمقتضى هذا الاتفاق مع الصندوق ذهب النظام المصرى إلى نادى باريس فى مايو ١٩٨٧ وحصل على موافقته فى مجال إعادة جدولة الدين المصرى الخارجى. هكذا تخففت خزانة الدولة من حمل ثقل كان يهددها بالإفلاس. ولكن اتفاق ١٩٨٧ كان بمثابة فشل ذريع، الأمر الذى يتضح فى أن الإنفاق العام كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى قد زاد من ٥٤% عام ٨٧/١٩٨٦ إلى ٥٧,٢% عام ٨٨/١٩٨٧^(٩). فلنتذكر أن الاتفاق مع صندوق النقد كان ينص على تخفيض الإنفاق العام وليس زيادته. بالإضافة إلى ذلك فقد زاد العجز الصافى فى الموازنة الذى ارتفع من ٥,٣% فى عام ٨٧/١٩٨٦ إلى ٨,٦% فى عام ٨٨/١٩٨٧^(١٠). واستمر النظام فى تمويل عجزه عن طريق طبع النقود، وهو الأمر الذى انعكس بشكل مباشر فى نسبة التضخم التى تعدت ٢٠% فى أواخر الثمانينات.

وبينما كانت خزانة الدولة تتن من انخفاض الإيرادات، كان المجتمع يئن أيضاً من انخفاض تحويلات المصريين العاملين في الخارج. لقد نجح تخفيض سعر العملة الوطنية في جذب بعض الأموال. ولكن ذلك لم يوقف ميل تحويلات المصريين إلى الانخفاض كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي. انظر : شكل ١٣، النتيجة كانت أن تلك التحويلات لم تعد قادرة على إمداد السكان بموارد إضافية تعوض محدودية الموارد المتولدة في الاقتصاد المحلي.

شكل ١٣

تحويلات المصريين العاملين بالخارج كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي



Source: World Bank.

في أواخر الثمانينات تحول النظام المصري إلى "شحاذ دولي" يبحث عن تمويل بأي شكل وفي كل الاتجاهات. وفي عام ١٩٩٠ قامت هيئة التنمية الدولية، التابعة للبنك الدولي، بتصنيف مصر كدولة شديدة المخاطر من الناحية المالية^(١١). وبدا وضحا أن الدولة المصرية وصلت إلى حافة الإفلاس حين توقفت عن سداد ديونها الخارجية، الأمر الذي اهتمت به وكالات الأنباء والصحافة الأجنبية. في يوليو عام ١٩٩٠ كتبت وكالة رويترز نقلاً عن خبير اقتصادي مصري: "منذ عشرين عاماً ونحن نقول إن

مصر وصلت إلى حافة الإفلاس، ولكن دائماً ما كانت تحدث معجزات تتفاد الاقتصاد. هذه المرة لا أرى مخرجاً من هذه الأزمة^(١٢). ولكن السماء خيبت آمال هذا الخبير الاقتصادي. فبعد أقل من أسبوعين من تصريحاته، عبرت الدبابات العراقية الحدود الكويتية وحدثت المعجزة. فقد أدت تداعيات هذا الغزو إلى قيام الولايات المتحدة بتعبئة تحالف دولي لطرد العراق من الكويت. وقد احتاج هذا التحالف تعاون دولتين من أهم القوى الإقليمية وهي مصر وسوريا. وكان عليه أن يدفع الثمن بالدولار. وهذا ما حدث...

١٩٩٠: نجاح تطبيق برنامج الإصلاح بفضل تجدد الإيرادات الربعية

وافقت الدول الدائنة على إلغاء نصف ديون مصر. ولكنها أوقفت هذا الإجراء على تنفيذ الحكومة المصرية لبرنامج للإصلاح الاقتصادي، تتم صياغته بالتعاون مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. وقد بدأ النظام السياسي بالفعل في تنفيذ البرنامج في عام ١٩٩٠. ولكنه هذه المرة أبدى حماسة والتزاماً في التطبيق بالمقارنة ببرنامج ١٩٨٧. لماذا نجح برنامج ١٩٩٠ وفشل برنامج ١٩٨٧؟ طرح البعض سقوط الكتلة الشرقية وانحيار فكرة الدولة التدخلية كأحد العوامل التي أدت إلى رجحان كفة "الجناح الليبرالي" في النظام، الذي يؤمن أنه لا بديل عن تسريع عملية نمو الرأسمالية في مصر، المحلي منها والأجنبي. لتفسير نجاح برنامج ١٩٩٠ طرح البعض أيضاً التنسيق الجيد الذي قامت به الدول الدائنة مع بعضها البعض من جانب، ومع المؤسسات المالية الدولية من جانب آخر^(١٣). لقد تم إلغاء الديون على مراحل، وكان إلغاء كل شريحة مرتبطاً بتنفيذ مجموعة من السياسات.

كان تخفيض عجز الموازنة هو الركيزة الأساسية التي قام عليها برنامج الإصلاح الاقتصادي المصري. فبعد أن وصل العجز الصافي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي إلى ٦ % في السنة التي سبقت تنفيذ البرنامج، انخفضت نسبة العجز إلى ٠,٦ % عام ١٩٩٣/٩٤. كان ذلك إنجازاً لم تكف المؤسسات الدولية عن الاحتفاء به في الكثير من المحافل والتقارير. على سبيل المثال ذكرت دراسة منشورة عن صندوق النقد الدولي عام ١٩٩٨ أن مصر حققت في عام ١٩٩٦/٩٧ أعلى معدل للتوازن المالي في الشرق

الأوسط وشمال أفريقيا بعد الجزائر^(١٤). كان مستقبل الاقتصاد المصرى واعداً فى منتصف التسعينات. لقد سيطرت الحكومة على معدل التضخم بعد أن توقف البنك المركزى عن طبع النقود لتمويل العجز فى الموازنة. والبورصة التى عادت بعد موات طويل أعقب تأميمات عام ١٩٦١ أظهرت بعض الحيوية. وأطلقت الحكومة شعار : "مصر، نمر على النيل" كعنوان لمرحلة جديدة تكون مصر فيها على رأس الدول الصاعدة.

كانت نتائج برنامج الإصلاح هى أحد أهم الموضوعات التى انصب عليها النقاش العام فى التسعينات. فبينما كانت الحكومة تقول إن هذا البرنامج حقق نجاحاً باهراً، وكانت فى ذلك مدعومة بالعديد من تقارير المؤسسات الدولية، كانت العديد من الأصوات المعارضة تقول إن الذى نجح هو الإصلاح المالى (أى تخفيض عجز الموازنة) وليس الإصلاح الاقتصادى، لأن الإصلاح الاقتصادى يجب أن يؤدى إلى مجموعة من النتائج منها زيادة الإنتاج وزيادة دخول الأفراد.

تعرض النقاش لهذه القضايا، ولكنه لم يعط الوقت الكافى لتفسير الأسباب التى كانت وراء نجاح النظام فى مجال الإصلاح المالى. لماذا نجحت الحكومة فى تخفيض العجز فى الموازنة ؟ هل كان ذلك بسبب السياسات التى نفذتها بمقتضى برنامج الإصلاح، أم كان ذلك بسبب مجموعة من الظروف الموائمة التى ترافقت مع تطبيق برنامج الإصلاح ؟ سأحاول أن أثبت فى هذا القسم من الفصل أن نجاح النظام فى تخفيض العجز لم يكن راجعاً لتعديلات فى السياسة المالية. فباستثناء ضريبة المبيعات التى فرضها النظام فى ١٩٩١، لم يلحق بالسياسة المالية أى تغير مهم.

فى رسالته إلى رئيس البنك الدولى فى مايو ١٩٩١^(١٥)، تعهد الدكتور موريس مكرم الله وزير التعاون الدولى بأن تقوم الحكومة المصرية بتحرير الاقتصاد. كانت هذه الرسالة تهدف إلى الحصول على قرض من البنك الدولى. و كان أكثر ما ركز عليه مكرم الله هو التزام الحكومة بتخفيض الإنفاق العام. لقد قدم رئيس البنك الدولى خطاب التعهد المصرى إلى مجلس إدارة الصندوق موصياً هذا المجلس بقبول وعود الحكومة المصرية ومنحها القرض الذى طلبته. وكان من ضمن الوثائق التى قدمها رئيس البنك، جدول

يحتوى على أرقام الإنفاق العام الذى التزمت الحكومة المصرية بعدم تخطيه فى المستقبل. على أن الحكومة لم تلتزم على الإطلاق بما تعهدت به. جدول ١ يبين الفجوة الكبيرة بين حجم الإنفاق العام الذى تعهدت به الحكومة وحجم الإنفاق الذى حدث بالفعل :

جدول ١

الإنفاق العام المتفق عليه مع البنك الدولى والإنفاق العام كما حدث بالفعل

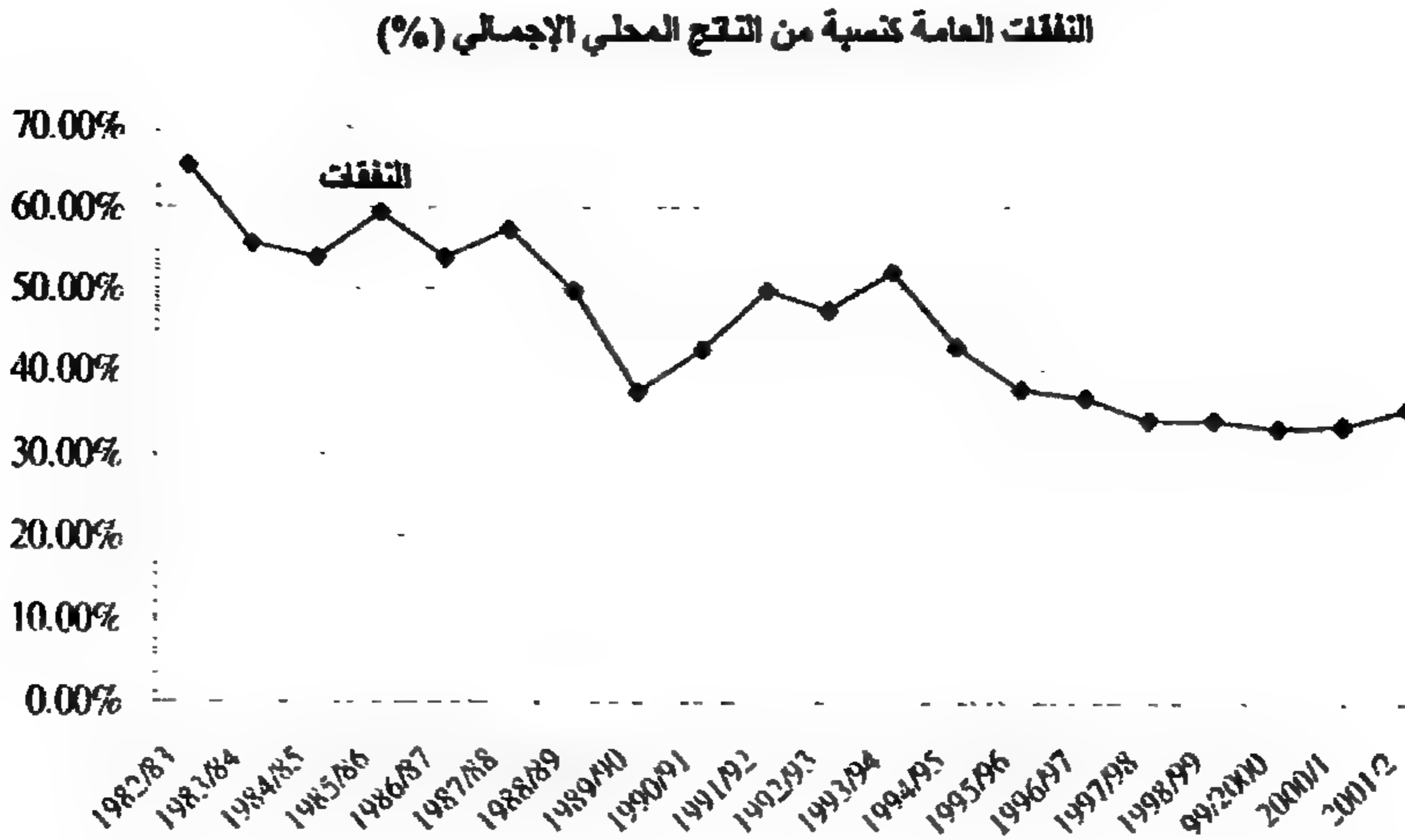
مليار جنيه

1996/7	1995/6	1994/5	1993/4	1992/3	1991/2	
42,08	43,45	44,65	46,15	47,12	51,4	حجم الإنفاق العام المتفق عليه مع البنك الدولى
88	81,4	70,4	71,7	59,4	55,8	الإنفاق العام كما حدث بالفعل
209%	187,3%	157,6%	155,3%	126%	108,5%	الإنفاق العام الفعلى/ الإنفاق العام المتفق عليه مع البنك الدولى

المصدر: السطر الأول *The World Bank, Report and recommendation of the president of the World Bank to the Executive Directors. June 1991.*
السطر الثانى: وزارة المالية: الحساب الختامى للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة.

لم تكثف الحكومة بزيادة حجم الإنفاق العام بشكل مطلق، ولكن المفاجأة الكبيرة تمثلت فى زيادة نسبة الإنفاق من الناتج المحلى الإجمالى والتى ارتفعت من ٣٧,٣% عام ٩٠/١٩٨٩ قبل تطبيق برنامج الإصلاح إلى ٤٩,٩% عام ٩٢/١٩٩١^(١٦). انظر : شكل ١٤.

شكل ١٤



المصدر: الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة، وبنك المركزي المصري، التقرير السنوي، سنوات مختلفة.

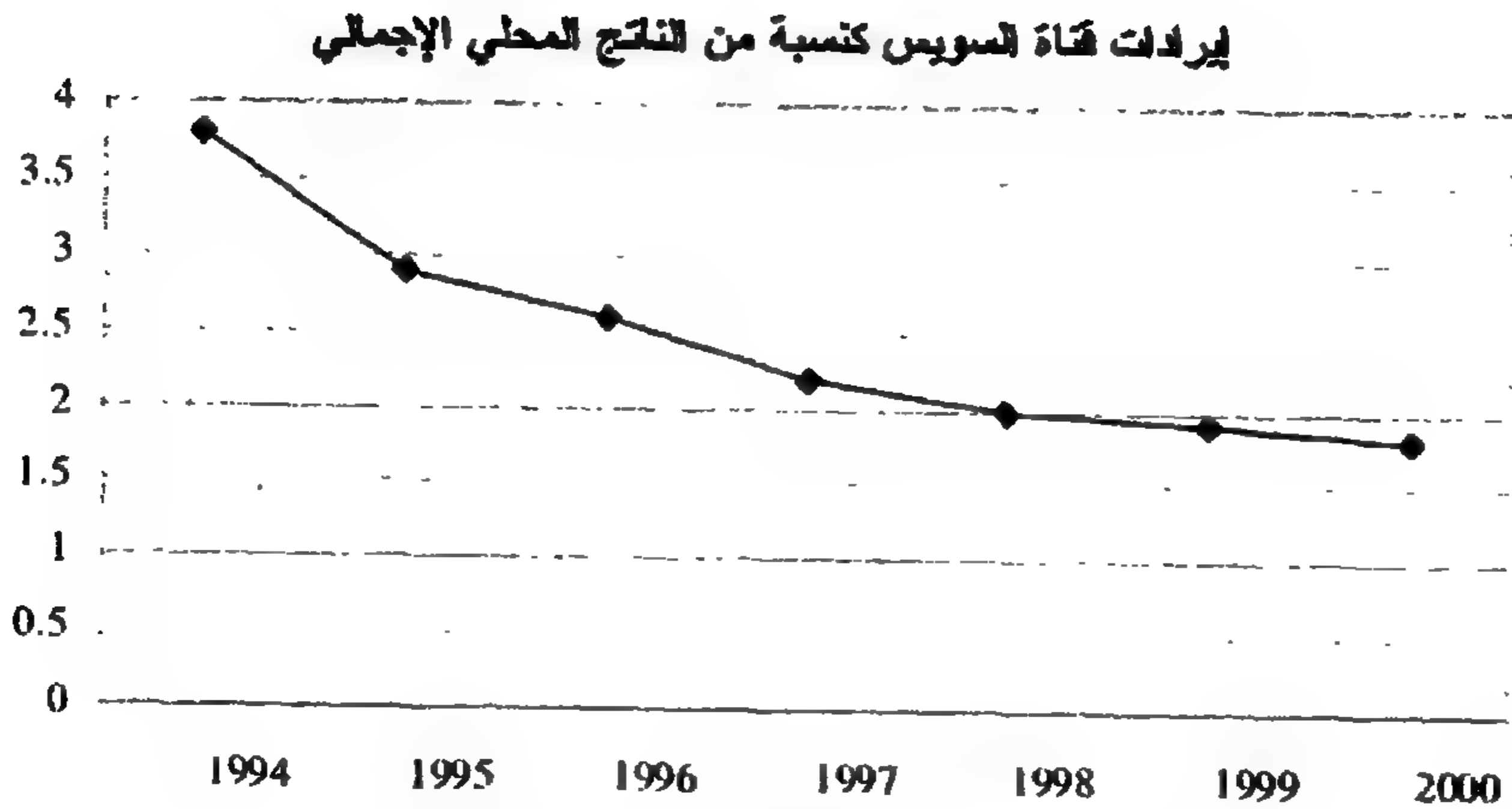
كما يتضح من الشكل، ظل مستوى الإنفاق العام بعد تطبيق الإصلاح أكبر من مستواه قبل الإصلاح حتى عام ٩٧/١٩٩٦. بعد ذلك أخذ في التناقص.

لم تنفذ الحكومة إذن تعهداتها في مجال تخفيض الإنفاق العام. ولكنها نجحت في تخفيض العجز في الموازنة. على أن هذا التخفيض كان راجعاً إلى زيادة الإيرادات، وليس إلى تخفيض المصروفات. كان هناك العديد من العوامل التي دفعت بالإيرادات إلى الزيادة. فبالإضافة إلى دخول مصر في حرب الخليج، التي أتت على مصر بالعديد من العطايا، قامت الحكومة بتخفيض القيمة الرسمية للجنيه (وهي قيمة تفوق بكثير تلك السائدة في السوق السوداء) مما زاد من قيمة صادرات الدولة من البترول ومن الخدمات (قناة السويس) مقومة بالجنيه المصري. وعلاوة على ذلك فرضت الحكومة ضريبة مبيعات جديدة كانت تأتي لها ببعض المليارات من الجنيهات. كل ذلك أدى إلى زيادة الإيرادات العامة ومن ثم الإنفاق العام.

إيرادات الدولة تتخفّض من جديد

يمكن اعتبار السنوات الأولى من التسعينات "هبة" على صعيد انخفاض موارد الدولة. ولكن منذ منتصف التسعينات عادت إيرادات الدولة إلى ميلها نحو الانخفاض. وكما هو الحال في الثمانينات، كان انخفاض موارد الدولة راجعاً بالأساس إلى تدهور عائداتها من الإيرادات الربعية. شكل ١٥ يوضح انخفاض مساهمات قناة السويس في الاقتصاد.

شكل ١٥

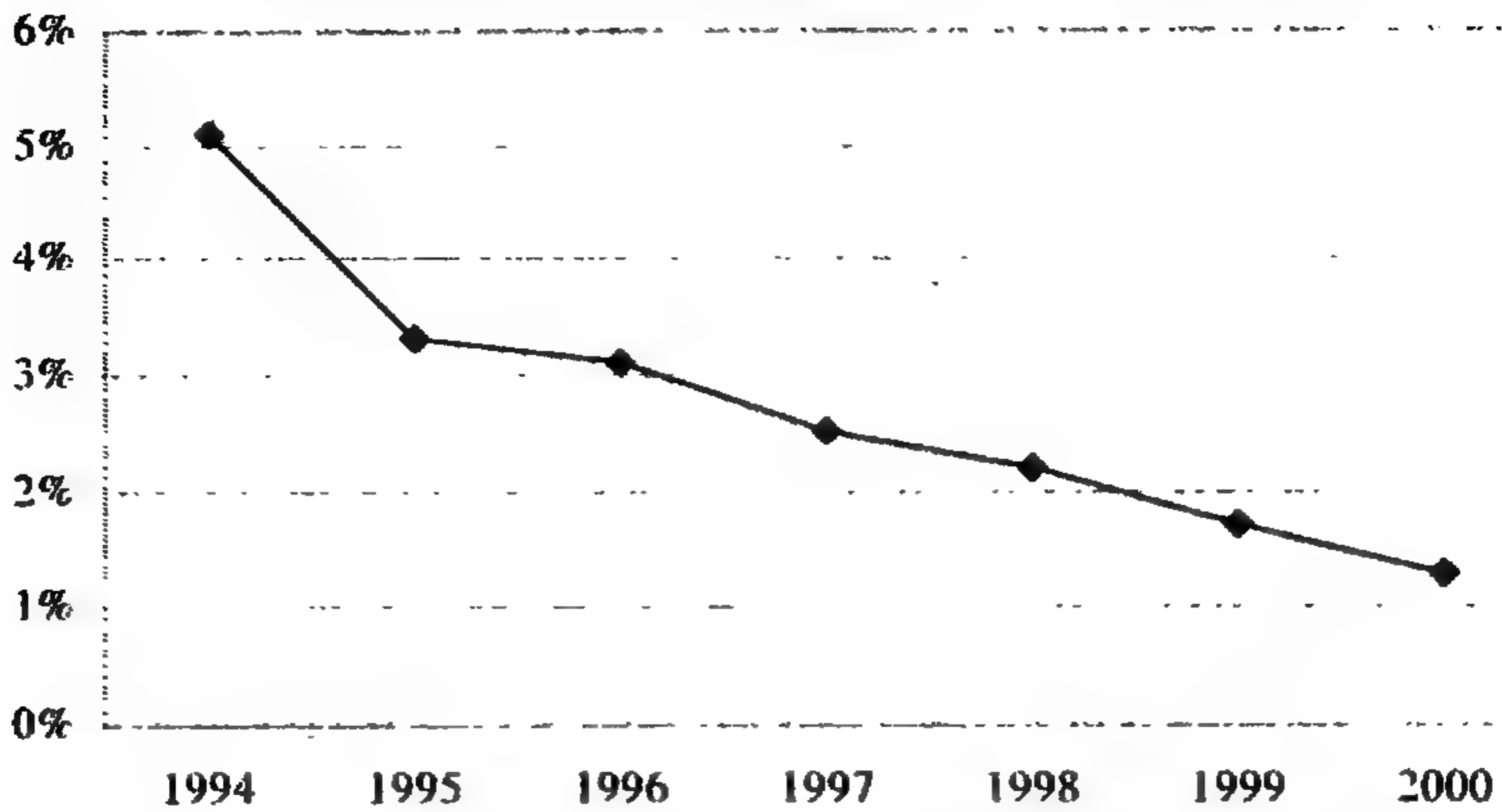


Source: The World Bank, Data Query.

الأمر نفسه بالنسبة للمساعدات الخارجية التي أخذت منحني هابطاً بعد الزيادة التي طرأت عليها في أوائل التسعينات بفضل وفورات حرب الخليج. انظر شكل ١٦ الذي يبين تطور المساعدات الخارجية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي.

شكل ١٦

المساعدات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي فى التسعينات

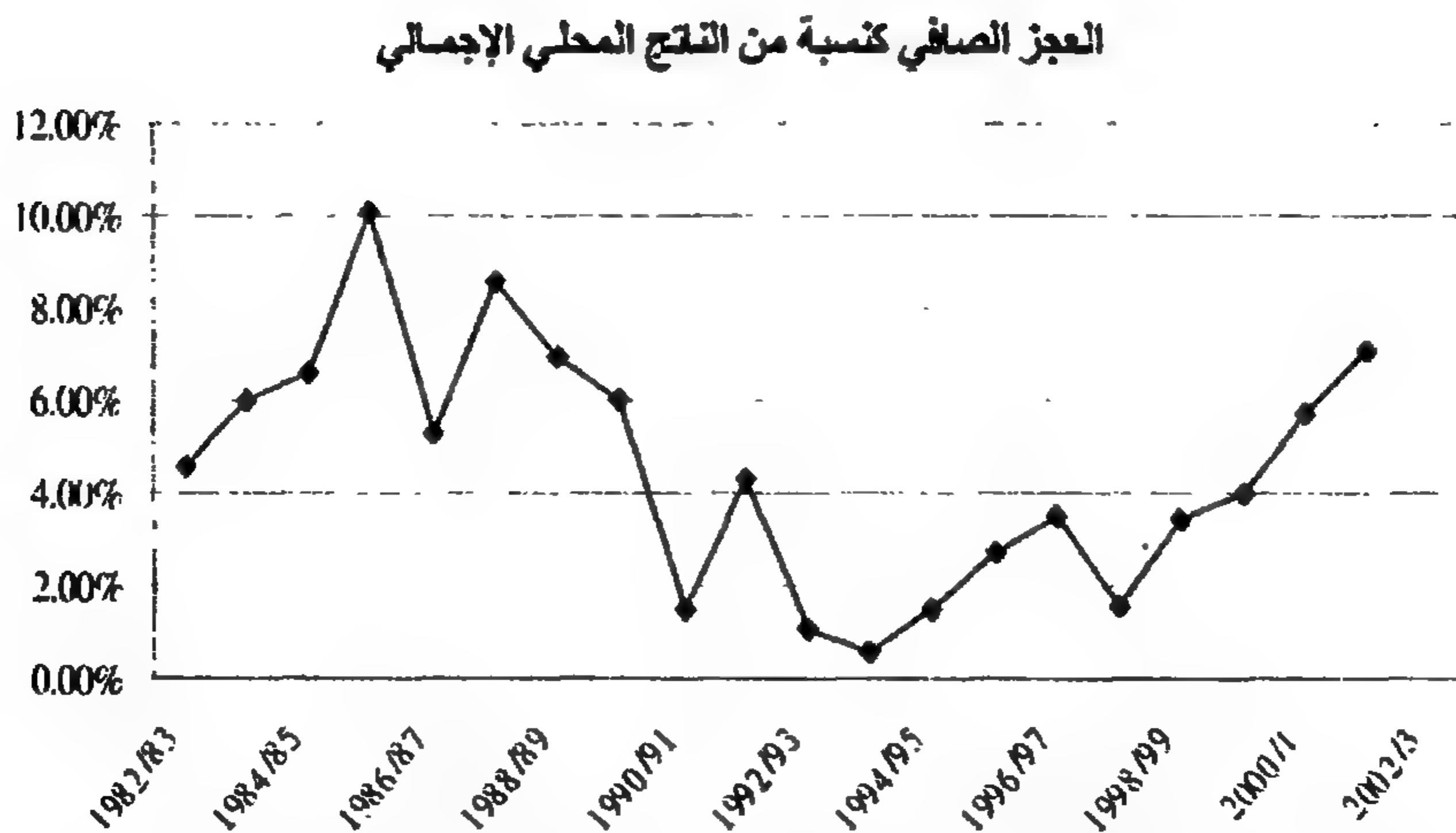


Source: The World Bank. Data Query.

كان ذلك التدهور السريع فى المساعدات راجعاً إلى عدة متغيرات لحقت بالدول المانحة وأيضاً بالنظام الدولي. لقد اتبعت كل الدول الصناعية الكبرى سياسة مالية تقشفية فى التسعينات. فبعد أن انهارت الكينزية كفلسفة تقوم عليها السياسات الاقتصادية لهذه الدول، كانت الفلسفة النيوكلاسيكية المسيطرة تركز على التوازن المالى للدول. هكذا كان على هذه الدول أن تخفض من العجز فى ميزانياتها. وهو الأمر الذى يتضح على سبيل المثال فى اتفاقية ماستريخت الأوروبية التى حددت نسبة ٣ % كسقف للعجز المسموح به فى الموازنة. بالإضافة إلى ذلك أدى سقوط الكتلة الشرقية إلى انضمام كثير من دول الشيوعية السابقة إلى صفوف الدول الطالبة للمعونات وللقروض بعد أن كانت فيما سبق من الدول المانحة. خلاصة القول إنه فيما يخص المساعدات جاءت التسعينات لى تزيد من الطلب عليها وتقل من العرض المتاح منها. الأمر الذى زاد من صعوبة مهمة النظام المصرى فى تعبئة المعونات الدولية. ومما زاد الأمر تعقيداً أنه وبعد انتهاء الحرب الباردة، بدا أن الأهمية الاستراتيجية والسياسية للشرق الأوسط قد ضعفت. وكانت النتيجة أن نصيب الشرق الأوسط من المعونات الدولية انهار من ١٣ % كمتوسط فى الثمانينات إلى ٧ % فى عام ٢٠٠٢ (١٧)

لم يستطع النظام الحاكم تعويض الانخفاض في الإيرادات الريعية عن طريق تنمية الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من الداخل. كان من المنتظر أن تقوم الحكومة بإصلاح ضريبي مهم في أوائل التسعينات يقلص من التهرب الضريبي ومن الإعفاءات غير المبررة التي كانت تضيع على خزانة الدولة كثير من الإيرادات. ولكن باستثناء ضريبة المبيعات التي فرضتها الحكومة في ١٩٩١، لم يحدث إصلاح ضريبي يستحق الذكر. سنعود إلى ذلك بالتفصيل في الفصل الخامس عن دولة الجباية. هكذا بدأت موازنة الدولة تحقق عجزاً أكثر فأكثر. وكما يوضح شكل ١٧ لقد تخطت نسبة العجز إلى الناتج المحلي الإجمالي في عام ١/٢٠٠٠ تلك النسبة التي تحققت عام ١٩٨٩/٩٠، أي قبل تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي. وبذلك تكون أهم إنجازات برنامج الإصلاح الاقتصادي قد ذهبت أدراج الرياح.

شكل ١٧



المصدر: تم حسابه وفقاً لبيانات وزارة المالية بالحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة.

وأخيراً عادت الدولة من جديد لتمويل الفجوة بين إيراداتها ومصروفاتها عن طريق الاستدانة. انظر : إلى جدول ٢ الذي يوضح تطور المديونية في السنوات الأخيرة.

جدول ٢ المديونية العامة في مصر

بالمليار جنيه

2002/3	2001/2	2000/1	1999/00	
517,2	456,4	391,2	339,6	إجمالي الديون
365,1	329,7	290,7	245,4	الدين الداخلي
152,1	126,7	100,5	94,2	الدين الخارجي
152,1%	119,6%	109,1%	99,8%	إجمالي الديون كنسبة من الناتج المحلي
89,8%	86,4%	81%	72,2%	الدين الداخلي/الناتج المحلي الإجمالي
43%	33,2%	28%	27,7%	الدين الخارجي/الناتج المحلي الإجمالي

المصدر: البنك المركزي المصري، التقرير السنوي، أعداد مختلفة.

تكمن خصوصية المديونية في التسعينات، بالمقارنة بمديونية الثمانينات، بأنها كانت مستحقة لدائنين في الداخل وليس في الخارج. قدرة الدولة على تعبئة الموارد من الخارج في شكل قروض تضاعلت، وأصبح عليها أن تجد تمويلها من الداخل. هكذا وصل نصيب الدائنين المحليين من مديونية الدولة المصرية إلى ٧٠،١ %.

عادت الدولة إذن إلى نفس معضلة الثمانينيات : فهي تتفق أكثر بكثير من قدراتها على تمويل هذا الإنفاق. لقد فشل التحرير الاقتصادي في السيطرة على ميل الدولة للتوسع غير المحدود في الإنفاق، كما عجز "الإصلاح الاقتصادي" عن تعبئة إيرادات إضافية تستطيع تمويل نشاطات الدولة الأساسية. وهذا ما يحيلنا إلى التفسيرات المتداولة لفشل التحرير الاقتصادي في مصر، والتي كان بعض الباحثين قد قدموها لتأويل توقف، أو على الأقل تعثر، التحرير في الثمانينات. تكمن المشكلة في رأى آلان ريتشاردز في توازن القوة بين الدولة المصرية وجماعات المصالح : "دولة ضخمة ولكن ضعيفة تواجه جماعات مصالح كثيرة، ليست بالقوة الكافية

حتى تفرض برامجها على الدولة ولكن قوتها تكفى لإجهاض أى سياسة تهدد مصالحها^(١٨). أما نزيه الأيوبي فهو يعتقد أن فشل التحرير والإصلاح يرجع إلى تناقضات النظام الحاكم نفسه وليس إلى مقاومة جماعات المصالح. وفقاً له، تميل أنظمة بلاد العالم الثالث إلى تنمية البيروقراطية لأن ذلك يؤدي بها إلى الاستقرار في الحكم. فنمو البيروقراطية يسمح لها بتجنيد وتوظيف المثقفين والمتعلمين، وهي بذلك تقوم باحتواء هذه الجماعات التي تمتلك طموحاً كبيراً^(١٩). ويذهب كليمنت هنري في نفس الاتجاه التحليلي حينما يؤكد أن سياسة التحرير الاقتصادي في مصر ليست إلا استراتيجية لتجديد حكم النظام المستبد^(٢٠).

هذه التفسيرات لا تتعارض بالضرورة مع بعضها البعض. ففي بعض الأحيان، يكون فشل التحرير ناتجاً عن مقاومة جماعات مصالح سواء كانت في جانب بيروقراطية الدولة أو رجال الأعمال. وفي أحيان أخرى يكون الفشل راجعاً إلى عدم جدية النظام في تطبيق سياسيات يمكن أن تهدد سيطرته السياسية. ونحن نريد أن نضيف على تلك الأسباب التي طرحها الباحثون الذين سبق ذكرهم: أنه إذا نجحت المقاومة للتحرير الاقتصادي في تعطيل تلك العملية، فذلك لأن إيرادات الدولة كانت تنهمر في بعض اللحظات الحاسمة، الأمر الذي كان يؤدي إلى تخريب عملية الإصلاح التي تقوم على النقشف وعلى تحجيم نمو الدولة. تلجأ الحكومات عادة إلى الإصلاح المالي أو الاقتصادي بفعل أزمة في إيرادات الدولة. وقد حدث ذلك في مصر مرتين: عام ١٩٧٤ و ١٩٩٠ حينما وصلت الدولة إلى حافة الإفلاس مما دفع النظام إلى حشد آتة الإعلامية والإيديولوجية لكي يقنع الناس بالتحرير. وقد استطاع النظام بالفعل أن يفرض "الإصلاحات". ولكن في المرتين كانت إيرادات الدولة تزيد مما يؤدي إلى نمو حجم ونشاط الدولة الأمر الذي كان يسير عكس اتجاه برامج الإصلاح التي اختارتها الحكومة.

على أن هذه الزيادة في إيرادات الدولة مع تطبيق برامج الإصلاح لا تأتي صدفة. فالنظام لا يقبل من الأصل تبني أى برنامج اقتصادي إلا إذا كان تأثيره على إيرادات الدولة إيجابياً، أو على الأقل محايداً. قسّ عن الإيرادات، ربما يكون ذلك الشعار هو الأيقونة التي يجب أن يحملها كل دارس للسياسة الاقتصادية المصرية. والإيرادات العامة لها هذه الأهمية القصوى بالنسبة للنظام لأنها توفر له القدرة على القيام بمصروفاته

الأساسية، التى تخلق حالة من الرضا العام، ومن ثم تساعد على إعادة إنتاج نفسه.

الخلاصة :

يكشف تطور إيرادات الدولة المصرية فى العقدين الأخيرين أن تقلبات هذه الإيرادات بالزيادة أو بالنقص كان هو العامل الأساسى وراء التعديلات التى تلحق بالسياسة الاقتصادية وبالخطاب الاقتصادى الرسمى. تعريف دور الدولة (ما تقدمه من سلع وخدمات) يكون مبنياً على الموارد التى تتوفر للدولة. فى بداية عهده، وسع نظام مبارك من دور الدولة فى الخطاب الرسمى. ولكن تقلص الإيرادات فيما بعد أجبره على أن يراجع تعريفه لدور الدولة. وهنا تبدو الدولة كطرف سلبى يتكيف مع التغييرات التى تعترى مواردها: فإذا تدفقت الموارد، اتسع دورها، وإذا نضبت الأموال تقلصت مجالات عملها.

الهوامش والمراجع

- (١) الأهرام، ١١/٦/١٩٨١.
- (٢) الأهرام ١٠/٢/١٩٨١.
- (٣) الأهرام الاقتصادي ٢٢/٢/١٩٨٢.
- (٤) المصدر السابق.
- (٥) الأهرام الاقتصادي، ٢٦/٤/١٩٨٢.
- (٦) لمزيد من التفاصيل عن نمو الرأسمالية الصناعية في عهد مبارك أنظر كتابنا
Samer Soliman. State and industrial capitalism, *Cairo papers in Social science*, volume 21, number 2, The American university in Cairo press. 1998.
- (٧) للمرجع السابق.
- (8) LÖFGREN, Hans. Economic policy in Egypt: a breakdown in reform resistance ? *International journal of Middle East studies*, 1993, vol. 25, p. 407-421.
- (٩) وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، ٨٧/١٩٨٦ و ٨٨/١٩٨٧.
- (١٠) المصدر السابق.
- (١١) LÖFGREN, Hans، مصدر سبق ذكره.
- (١٢) وكالة رويترز، ١٧ يوليو ١٩٩٠.
- (١٣) LÖFGREN, Hans، مصدر سبق ذكره.
- (14) Allum Peter et al. *Egypt Beyond Stabilization*. Washington : IMF, May 1998.
- (15) THE WORLD BANK. Report and Recommendation of the president of the Int. Bank for reconstruction and development to the executive directors on a proposed structural adjustment loan to Egypt. Washington : the World bank, June 1991.

(١٦) تم حسابها بواسطة الباحث من بيانات وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة (أعداد مختلفة)، و البنك المركزي المصري، التقرير السنوي (أعداد مختلفة).

(١٧) مركز البحوث الاقتصادية والمالية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، تقرير التمويل الدولي في جمهورية مصر العربية، ١٩٩٩.

(١٨) انظر:

- RICHARDS Alan, John WATERBURY. *A political economy of the Middle East*. Boulder : West review, 1996, p.1721

(19) AYUBI Nazih. *Over stating the Arab State*. London : IB Tauris & comp Ltd, 1995, p. 326.

(٢٠) لمزيد من التفاصيل عن رؤية هنري أنظر:

- Henry, clement. *Money and power : the dilemma of Egyptian infitah*. *Middle East journal*, vol. 40, n°4, 1986.

♦ الفصل الثانی ♦

**تحويلات توزيع الموارد على مؤسسات الدولة:
الأمن أولاً**

بيّنا في الفصل السابق كيف مالت ليرادات الدولة إلى الانخفاض منذ منتصف الثمانينات. وهو الأمر الذي صعب من عملية توزيع الموارد على مؤسسات ووظائف الدولة المختلفة. على الرغم من أن توزيع الموارد بين مؤسسات الدولة المختلفة لم يتغير كثيراً في عهد مبارك، إلا أن نظام هذا الرئيس قام ببعض التعديلات التي استجابت للتحديات السياسية والاقتصادية التي واجهت النظام. لقد زاد نصيب وزارة الداخلية، الثقافة، الأوقاف والتعليم، كما قل نصيب وزارتي الدفاع والتموين. يهدف هذا الفصل إلى شرح وتفسير الخطوط العامة في تحولات الإنفاق العام دون الدخول في تفاصيلها.

تقسيمات النفقات العامة

في كتابه "الأزمة المالية للدولة الرأسمالية"^(١) يوضح جيمس أوكنور أن الدولة في النظام الرأسمالي يجب أن تكبر بكفاءة توزيع الموارد بين الإنفاق على رأس المال الجماعي (البنية الأساسية، البحوث، تدعيم الصادرات، إلخ) والتي تهدف إلى تهيئة الظروف المواتية لنمو رأس المال الخاص من جهة، والإنفاق الاجتماعي (دعم وصحة، إلخ) التي تسعى للتخفيف من التفاوتات الاجتماعية ومن ثم ضمان رضا الطبقات الفقيرة. وهذان النوعان من الإنفاق يعكسان الوظيفتين الأساسيتين للدولة وفقاً لأوكنور: التراكم الرأسمالي، والحفاظ على الشرعية.

على أنه في الواقع لا يوجد كثير من النفقات العامة التي يمكن تصنيفها بشكل حصري في إحدى النوعين. فالإنفاق على التعليم على سبيل المثال يصنف عادة في خانة الإنفاق الاجتماعي، حيث إنه يخفف من التفاوتات الاجتماعية بما أنه يسمح بالحراك الاجتماعي، أي أنه يتيح لبعض الفقراء أن يغيروا من واقعهم الفقير بواسطة التفوق في التعليم، ومن ثم احتلال وظائف جيدة في سوق العمل. ولكن التعليم أيضاً يجب تصنيفه كإنفاق على رأس المال الاجتماعي، بما أن تشكيل قوة عمل مدربة وماهرة هي أحد شروط زيادة إنتاجية العمالة ومن ثم النمو السريع للرأسمالية الخاصة.

وينفس المنطق، فالإنفاق على رأس المال الجماعي يمكن أن يلعب دوراً أساسياً في تحقيق شرعية النظام السياسي. فالإنفاق على البنية الأساسية على سبيل المثال يؤدي إلى نمو الاستثمار الذي يخلق العديد من فرص العمل التي بوسعها أن تزيد من الاستقرار الاقتصادي والسياسي في المجتمع.

نحن نريد هنا أن نطرح تصنيفاً آخر أكثر ملائمة لفهم الإنفاق العام في حالة النظم الاستبدادية. ونقطة الانطلاق هنا هي النظام السياسي وليس الدولة. الهدف الأساسي لكل نظام هو البقاء في الحكم. في حالة النظم الاستبدادية يكون ذلك عبر وسيلتين: السيطرة على عقول وأجساد المواطنين من ناحية، وتحقيق تنمية اقتصادية تعطي شرعية (شرعية الإنجاز) للنظام السياسي من ناحية أخرى. ونحن نقسم هنا الإنفاق العام إلى: أولاً : نفقات للسيطرة السياسية: والتي تضم نفقات الأجهزة الأمنية، نفقات السيطرة الأيديولوجية (الإعلام، الثقافة، الشؤون الدينية)، ونفقات اجتماعية تحقق جانب من شرعية النظام (دعم السلع الغذائية مثلاً).

ثانياً: نفقات للتنمية الاقتصادية: والتي تشمل على نفقات التعليم والبنية الأساسية، والبحوث، وتدعيم الصادرات، إلخ.

مثل تصنيف أوكنور فإن التصنيف الذي طرحناه ليس جامعاً مانعاً. فالإنفاق على التعليم على سبيل المثال له وظيفة مزدوجة. فهو يساهم في السيطرة (تشكيل وعي الأطفال لقبول النظام القائم وقبول التفاوتات الاجتماعية). كما يساهم الإنفاق على التعليم في التنمية الاقتصادية حيث إنه يعطي خبرات ومعارف لقوة عمل تكون ركيزة نمو وازدهار النشاط الصناعي. لذلك علينا ألا ننسى أن تلك التصنيفات "تماذج نظرية" ideal types وليست تصنيفات تماثل تماماً التقسيمات الإمبريقية في الواقع، للنفقات العامة.

بجانب

بجانب

تحولات الإنفاق على السيطرة في التسعينات

الإنفاق على السيطرة يشتمل على نفقات الدفاع والداخلية والثقافية والأوقاف والتمويل. تتطلب السيطرة على أرض وسكان بلد ما قوة مادية تستطيع أن تفرض الأشياء بالأمر إذا فشلت الحجة في الإقناع. فإذا عجزت دولة - مصر على سبيل المثال - عن إقناع جارة لها - وليكن هنا

إسرائيل- فى أن سيناء يجب أن تكون تحت السيادة المصرية لأنها تنتمى منذ عصور سحيقة إلى هذا البلد، هنا تكون القوة المادية هى أحد الحلول المطروحة لفرض بقوة السلاح ما فشلت الوسائل الأخرى فى تحقيقه. ولكن القوة المادية لازمة أيضاً لحماية النظام الاستبدادى من منافسيه الداخليين، وهم كل القوى والجماعات والأفراد التى لا تؤمن بشرعية النظام القائم وتريد التخلص منه. وبهذا المعنى يكون على الشرطة فى البلاد التى تحكمها نظم تسلطية بأن تقوم ليس فقط بحماية الملكية الخاصة والنظام العام (المرور مثلاً) ولكن حماية النظام نفسه من منافسيه. هكذا يحتوى جهاز الشرطة فى مصر على إدارة مباحث أمن الدولة. وهى تسمية غير دقيقة لوظيفة هذه الإدارة التى تقوم بحماية النظام وليس الدولة فقط. فعقيدة هذا الجهاز تقوم على المزج التام بين الدولة والنظام وعلى إخفاء كل الحدود بينهما. وهذا ما يؤدى إلى أن الشرطة فى مصر تقوم بحماية النظام على حساب الدولة فى كثير من الأحيان. فحين تتغاضى الشرطة عن ملاحقة الفاسدين من الموظفين العموميين لأنهم مخلصين سياسياً للنظام التسلطى القائم، فهى هنا تساهم فى انهيار كفاءة جهاز الدولة.

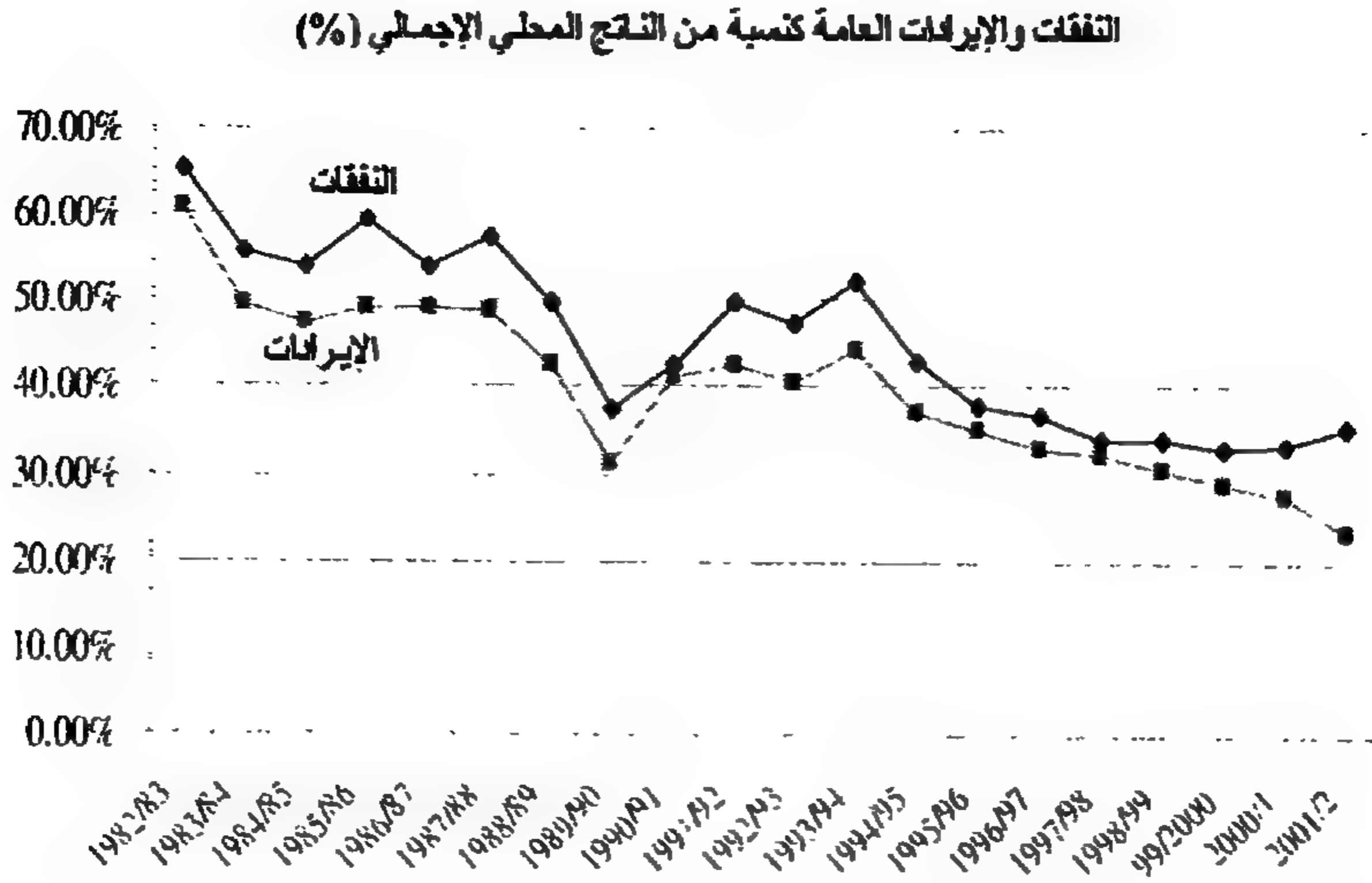
تتطلب السيطرة على المجتمع قوة الإقناع فضلاً عن قوة الإرغام. هذا ما تقوم به مؤسسات مثل وزارة الثقافة والإعلام والأوقاف. فوزارة الأوقاف مثلاً لا تهدف فقط إلى القيام بوظائف نشر المعرفة الدينية ورعاية الشؤون الروحية لمواطنى مصر، ولكن تهدف أيضاً إلى نشر رؤية دينية تساهم فى تحقيق الاستقرار للنظام القائم. وبالمثل فإن وزارة الثقافة يكون عليها ليس فقط رعاية الفن والفنانين ولكن أيضاً تدجينهم واحتواءهم. فالمثقف أو الفنان الذى يحتاج إلى المال، سواء لإعالة نفسه وأسرته، سيكون أسير هذا المال. وحين يتحكم النظام القائم فى صنابير الأموال التى تتوفر للدولة فهو قادر على المنح والمنع. ويصبح المثقف والفنان هنا موظفاً باعتبار أن خبزه يأتى من الدولة وليس من المجتمع الذى يرغب بشكل طوعى فى شراء منتجاته الثقافية. الأمر ينطبق أيضاً على الدعاة الذين يكسبون قوتهم من الرواتب التى تمنحها لهم وزارة الأوقاف، فهم فى هذه الحالة موظفون لدى الدولة. الإنفاق على السيطرة يشتمل أيضاً على نفقات الدعم التى تحاول توفير الحد الأدنى من الغذاء لمعظم السكان. والإنفاق على الدعم يحقق وظيفة السيطرة لأنه من الصعب السيطرة على المواطن إذا كانت معدته خاوية.

أولاً : انخفاض نصيب الدعم

يهدف الدعم إلى توفير سلع وخدمات "لمحدودي الدخل" بأسعار تقل عن تكلفتها في السوق. توسعت الدولة المصرية خلال الستينات والسبعينات في تقديم الدعم. كانت قائمة السلع المدعومة طويلة وتشتمل على السلع الغذائية مثل الخبز و سلع أخرى مثل البنزين، هذا بالإضافة إلى خدمات مثل المواصلات. ولكن في عام ١٩٧٧ كان على الحكومة أن تقوم بتخفيض الدعم بعد توقيعها على اتفاقية للتثبيت الاقتصادي مع صندوق النقد الدولي. كما هو معروف أجهضت انتفاضة يناير ٧٧ هذه التخفيضات. وحين هبت الدول العربية البترولية والدول الغربية لدعم النظام المصري بالأموال، وحينما ترافق ذلك مع تدفق موارد أخرى على الدولة، استطاعت المجموعة الحاكمة ليس فقط الإبقاء على هذا الدعم بل أيضاً التوسع فيه، مما جعل نصيبه من الإنفاق العام يبلغ ٢٠،٥% عام ٨١/١٩٨٠ بعد أن كان ١٥،٥% فقط عام ١٩٧٧^(٢). نحن نتحدث هنا عن الدعم المباشر المرصود في الميزانية، دون الحديث عن الدعم غير المباشر مثل السلع التي تقدمها الدولة بأقل من سعرها في السوق العالمي مثل البنزين.

لقد أوضحت في الفصل السابق أن مبارك بدأ حكمه بالعودة إلى خطاب للتخطيط الاقتصادي بدلاً من خطاب التحرير الذي ميز عصر السادات. وقد وضحت أن هذا التغيير في الخطاب يعكس توافر موارد مالية ضخمة للدولة في أوائل الثمانينات. على أن هذه الإيرادات بدأت في التناقص سريعاً كما هو موضح بشكل رقم ١.

شكل ١

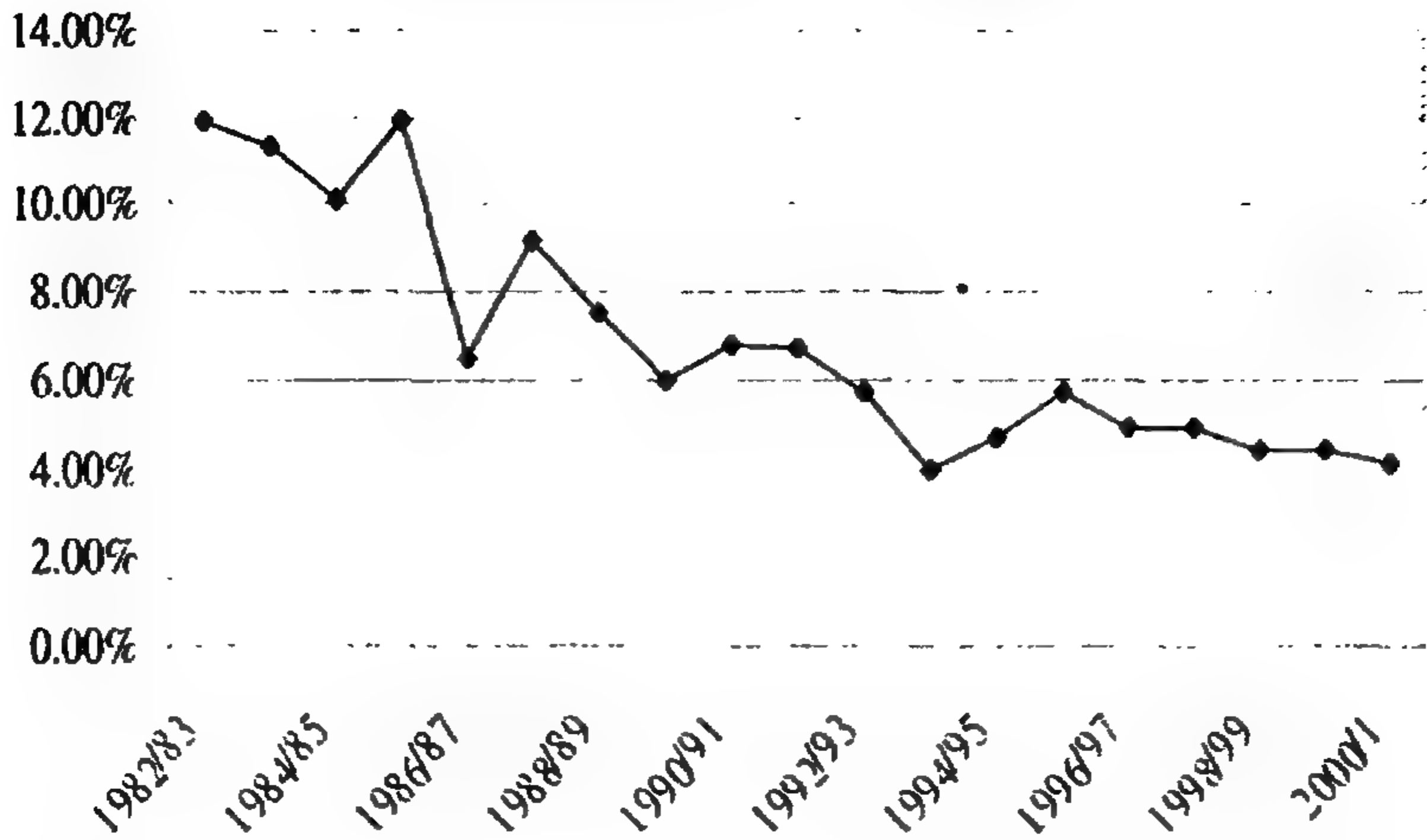


المصدر: محسوبة بواسطة الباحث من وقع يقيت وزارة المالية، تحسب الخلفى لتوازن العامة لسنة ٢٠٠١، ٢٠٠٢، ١٩٨٢/٨٣.

ومن هنا أصبح تخفيض الإنفاق على الدعم هو أحد الحلول التى لجأ إليها نظام مبارك من أجل التواءم مع تناقص إيرادات الدولة. انظر شكل رقم ٢.

شكل ٢

الإففاق على الدعم كنسبة من النفقات العامة (%)



المصدر: النسب محسوبة من الباحث بالإعتماد على بيانات وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة.

التخفيض في الدعم خلال الثمانينات لم يلحق بكل السلع بنفس النسبة. كما يوضح جدول رقم ١، لقد أصاب تخفيض الدعم قطاعات أكثر من قطاعات أخرى. فبعض أنواع الدعم قد تم إلغاؤها بالكامل، مثل دعم ورق الصحف، وبعضها قد تم تخفيضه بشكل كبير مثل دعم السلع الصناعية.

جدول ١
حجم وتوزيع الدعم

بالمليون جنيه مصري

1986/7	1985/6	1984/5	1983/4	1982/3	1981/2	
869.3	1927.8	1120.6	1208.8	1336.5	2190.5	السلع التموينية
69.2	70.2	71.1	56.3	38.4	41.2	هيئة النقل العام بالقاهرة والإسكندرية
5.9	5.9	5.3	4.5	7.6	3.9	الائتمان الزراعي
133.9	131.9	135.3	142.3	159.1	227.9	تثبيت أسعار السلع الزراعية
53.9	100	129.4	127.4	127.4	126.9	النسيج
29.7	41.9	54.3	55.5	41.8	56.1	الهيئة العامة للبترول
89.8	73.8	57	44.8	35.4	15.4	الإسكان التعاوني
67.1	67.1	63.6	65	40	40	قروض
					6.5	أوراق الصحف
79.2	82.5	121.3	117.5	116.4	114.2	منتجات صناعية
255	402.3	248.8	164.1	151.1	86.6	أخرى
1653	2908.8	2006.7	1986.6	2053.7	2909.2	الإجمالي
8.8%	16,1%	13,5%	14,3%	15,8%	29,5%	الدعم كنسبة من الإنفاق العام
11.3	16.3	30.6	43.4	36.9		نسبة دعم الدقيق من إجمالي الإنفاق على الدعم

Source : The WORLD BANK. Report and recommendation of the president of the World Bank to the Executive directors, June, 1991.

هكذا يتضح أنه بالرغم من انتفاضة ١٩٧٧، استطاع النظام أن يقوم بتخفيض الدعم كقيمة مطلقة وكنسبة من الإنفاق العام. ولكن ذلك لم يؤد إلى تكرار هبة ٧٧. النتيجة المنطقية لذلك هي أن الاضطرابات السياسية لا تحدث فقط بفعل أسباب اقتصادية ولكن أيضاً في ظل سياق سياسى مُواتٍ. لا شك أن المناخ السياسى فى السبعينات كان مواتياً للحركات الاحتجاجية. فالحركة العمالية والطلابية كانتا فى حالة من النشاط بعد فترة كمون طويلة استطاع أن يفرضها نظام عبد الناصر، تارة بالعطايا وتارة بالعصا.

إذا كان النظام الحاكم قد نجح فى الثمانينات فى تقليص الدعم بدون قلق سياسى، فإن ذلك يرجع إلى استراتيجية محكمة من التخفيض التدريجى والمتخفى، والتي شرحتها العديد من الكتابات^(٢)، الأمر الذى يغنىنا عن الخوض فيها. نجاح مبارك فى تخفيض الدعم دون ردود أفعال يرجع أيضاً إلى استراتيجية فى تأمين الحد الأدنى من الرضاء لدى قاعدته الاجتماعية وهى بيروقراطية الدولة.

من هى الفئات الاجتماعية التى تستفيد من الدعم ؟ فى عقد السبعينات والثمانينات كان لكل الأسر المصرية الحق فى حصة شهرية من السلع الغذائية المدعمة، وكان ذلك يتم عن طريق بقال مكلف من وزارة التموين. ولكن فى واقع الأمر، وبسبب انخفاض نوعية السلع المدعومة، والمشقة التى تكتنف الحصول عليها (الطوابير مثلاً)، كانت الأسر الميسورة تميل إلى عدم الحصول على حصتها المقررة من تلك السلع، أو الحصول عليها لتقديمها للعاملين لديها من خدم وسائقين، وبوابين إلخ... بعبارة أخرى، كانت الفئة التى تحصل على السلع المدعومة هى الفئات المتوسطة والفقيرة. وكان الفقراء هم المستفيد الأساسى باعتبار أن الفئات المتوسطة تستطيع إحلال سلع مشتراة من السوق مكان السلع المدعومة دون أن تتعرض لكارثة. لذلك فإن تخفيض الدعم كان يُنظر إليه باعتباره انتهاكاً لحقوق الفقراء بالذات. ولكن هؤلاء الفقراء لم يقوموا بأى رد فعل منظم وقوى بالرغم من محاولات بعض القوى السياسية تعبئتهم ضد تقليص الدعم. وهذا شيء يمكن تفهمه فى ضوء حقيقة أنه من الصعب جداً تعبئة فئة اجتماعية مثل الفقراء. فالانقسامات التى تخترقهم (متعلمون/غير متعلمين، موظفون/عمال، عاملون/عاطلون، مدنيون/قرويون إلخ) لا تجعل من وحدتهم فى حركات

احتجاجية وسياسية أمراً سهلاً، خاصة في ظل النظام السياسى المصرى الذى يكبت تطور التمثيل السياسى للمصالح الاقتصادية والاجتماعية.

إذا كان الفقراء فئة صعبة التعبئة والتحريك، كيف تسنى لهذه الفئة صنع انتفاضة ١٩٧٧ التى تصنف كأحد أهم الأعمال الاحتجاجية المصرية فى القرن العشرين؟ فى حقيقة الأمر أن هذه الانتفاضة لم تكن من صنع الفقراء، ولكن من صنع فئتين أساسيتين وهما عمال القطاع العام والطلاب. وهذا ما يوضحه كتاب حسين عبد الرازق^(٤) عن ١٨ و ١٩ يناير، والذى يشرح فيه كيف بدأت الانتفاضة بتحركات متوازية من عمال القطاع العام والطلاب. الفئة الأولى تعمل فى الدولة، والفئة الثانية، الطلاب، كان من المنتظر أن تلتحق للعمل بالدولة بعد تخرجها، باعتبار أن الدولة فى هذه المرحلة كانت الجهة الأساسية التى تقوم بالتوظيف. أى أن هذه الانتفاضة هى بالأساس من صنع العاملين بالدولة. صحيح أنه قد لحقت بهم فئات أخرى من مهمشى وفقراء المدن، الأمر الذى أعطى للاحتجاجات طابعاً عنيفاً ومخرباً فى بعض الأحيان، إلا إن مشاركتهم الحماسية فى الأحداث لا تنفى حقيقة أنهم قد انضموا للانتفاضة بعد أن قامت بالفعل. لقد كان العاملون بالدولة يعانون من تدهور سريع فى دخولهم وفى مكانتهم الاجتماعية بسبب التضخم السريع الذى أكل جزءاً كبيراً من دخولهم، وأيضاً بسبب صعود فئات اجتماعية أخرى مثل رجال أعمال الانفتاح والحرفيين. وبعد أن كانوا صفوة المجتمع فى عهد عبد الناصر، أصبحوا فى عهد السادات من "محدودى الدخل".

من المهم الإشارة إلى أن تخفيضات الإنفاق على الدعم والتى خلقت رد الفعل العنيف فى يناير ١٩٧٧ لم تتجاوز ٢٨ مليون دولار^(٥). لقد كان هناك بالتأكيد مسألة رمزية فى انتفاضة ١٩٧٧. لقد أتت تلك التخفيضات فى سياق شعور عام من العاملين بالدولة بأن النظام الحاكم يتخلى عنهم. وقد خفف من هذا الشعور انتقال السلطة من السادات إلى مبارك. فقد ذهب الرئيس الذى أرسى سياسية الانفتاح الاقتصادى إلى حيث لا عودة، وجاء مكانه رئيس جديد أظهر بشكل مباشر أو غير مباشر رغبته فى السيطرة على هذا الانفتاح، وفى العودة لنظام التخطيط. لا شك أن مجيء مبارك إلى السلطة قد لطف من الاحتقان الاجتماعى فى مصر.

إذا كان نظام مبارك قد استطاع أن يخفض من الدعم بدون إثارة ردود فعل عنيفة، فذلك يرجع إلى أنه قد أدار الإنفاق العام بشكل شديد الكفاءة من الناحية الأمنية. الدعم السلعي يصل إلى بيروقراطية الدولة ولكنه يذهب أيضاً إلى فئات أخرى كثيرة من فقراء المدن. هذا ناهيك عن أن أسلوب توزيع الدعم كان يؤدي إلى إهدار واسع جداً للموارد. كانت الرشادة الأمنية تتطلب أن يركز نظام مبارك على تأمين الحد الأدنى من الدخل لبيروقراطية الدولة، لأنها هي القاعدة الأساسية للنظام، حتى لو اقتصر تأييدها لذلك النظام على مجرد الدعم السلبي، أي الامتناع عن الخروج عليه. هذا ما يتضح في زيادة نصيب الأجور من الإنفاق العام في عهد مبارك. انظر إلى جدول ٢:

جدول ٢
نسبة الأجور إلى إجمالي الإنفاق العام

	1982/83	1990/91	1996/97	2000/1
الأجور	17%	19%	20,6%	23,4%

المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، أعداد مختلفة.

بعبارة أخرى، بدلاً من توزيع الكثير من الموارد العامة على فئة الفقراء، اتجه النظام إلى تركيز جهوده على بيروقراطية الدولة. هذا التركيز على مصالح البيروقراطية يتضح في الصورة التي رسمها مبارك لنفسه بعناية في بداية عهده كمُدافع عن مصالح "محدودي الدخل". هذه التسمية كانت تفسر بواسطة المعارضة باعتبارها الطريقة الأثيرة للنظام الحاكم في إخفاء المسميات الحقيقية للأشياء. ألم تكن الحكومة تسمى التضخم "تحريك الأسعار"؟ ولكن بالرغم من أن النظام لم يقم أبداً بتعريف من هم محدودي الدخل، كان استخدامه لهذا المصطلح يشي بأنه لا يقصد أساساً الفقراء ولكن فئة العاملين بأجر والتي يغلب عليها العاملون بالدولة، باستثناء البيروقراطية العليا. فالعاطلون مثلاً لا يمكن وضعهم تحت بند محدودي الدخل لأنهم ببساطة لا يتكسبون أي دخل على الإطلاق.

كانت تلك صورة المدافع عن محدودى الدخل التى رسمها مبارك لنفسه تتضح أكثر ما تتضح فى عيد العمال من كل عام، والتى كان يظهر فيها كآب للعائلة المصرية محدودة الدخل. فى الأول من مايو من كل عام يلقى الرئيس مبارك (تقليد موروث من عبد الناصر واستمر فى عهد السادات) خطاباً سياسياً عاماً. ويبدو أن الرئاسة قبل الخطاب كانت تقوم بتسريب معلومات للصحف الرسمية عن "أخبار سارة" سيعلم عنها الرئيس مبارك فى خطاب الأول من مايو. وهذه الأخبار السارة لم تكن سرّاً على أحد. فالكل كان يعرف أن المقصود بها هو منحة مالية تماثل الأجر الأساسى لعشرة أيام. ولكن إخراج المسرحية كان يتطلب أن يقوم الرئيس بنفسه بإعلان المنحة بعد أن ينتهى من الخطاب السياسى العام. وكما يحدث فى المسارح، حين يندس بين الجمهور عاملون فى المسرح لكى يتبادلوا الحوار مع الممثلين مع محاولة إعطاء الانطباع أن هناك حديث عفوى جرى بين الممثل على خشبة المسرح وبين الجمهور، كان جمهور الرئيس يحتوى أيضاً على بعض عناصر تتبادل معه الحوار "العفوي". كأن يقول أحد الأفراد مثلاً "المنحة يا ريس". فيرد عليه الرئيس مازحاً بأنه لن يعلن عن المنحة إلا فى نهاية الخطاب حتى لا ينام المستمعون. إنها صورة أب يعد أطفاله المشاغبيين بالحلويات إذا كفوا عن "الشقاوة" وأبدوا حسن الخلق.

ولكن ضغط الأزمة المالية اضطر نظام مبارك إلى الإلغاء التدريجى لمنحة عيد العمال. كما قلنا من قبل كانت تلك المنحة تماثل الراتب الأساسى لعشرة أيام. وبما أن دخول الموظفين كانت تشهد فى الثمانينات انخفاض نصيب الراتب الأساسى لصالح الراتب المتغير، أى البدلات وخلافه، لذلك كانت تلك المنحة تأخذ منحني هابطاً طوال الثمانينات، حتى ألغيت فى بداية التسعينات حين اضطر النظام لتطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادى.

لقد اضطر مبارك إذن أن يخفض من الدعم السلقى المخصص لمحدودى الدخل. وهذا يمس بالطبع الصورة التى رسمها لنفسه باعتباره حامى الفئات الفقيرة. لكنه حاول التخفيف من الآثار السلبية لذلك عن طريق الإيحاء بأن الوضع سيكون أسوأ بكثير لو ترك الأمر للحكومة بدون تدخل مبارك. فالإعلام الرسمى يميل للتأكيد على فكرة أن مبارك يرفض العديد من مقترحات الحكومة بسبب أثارها الاجتماعية الضارة. هذا بالإضافة إلى

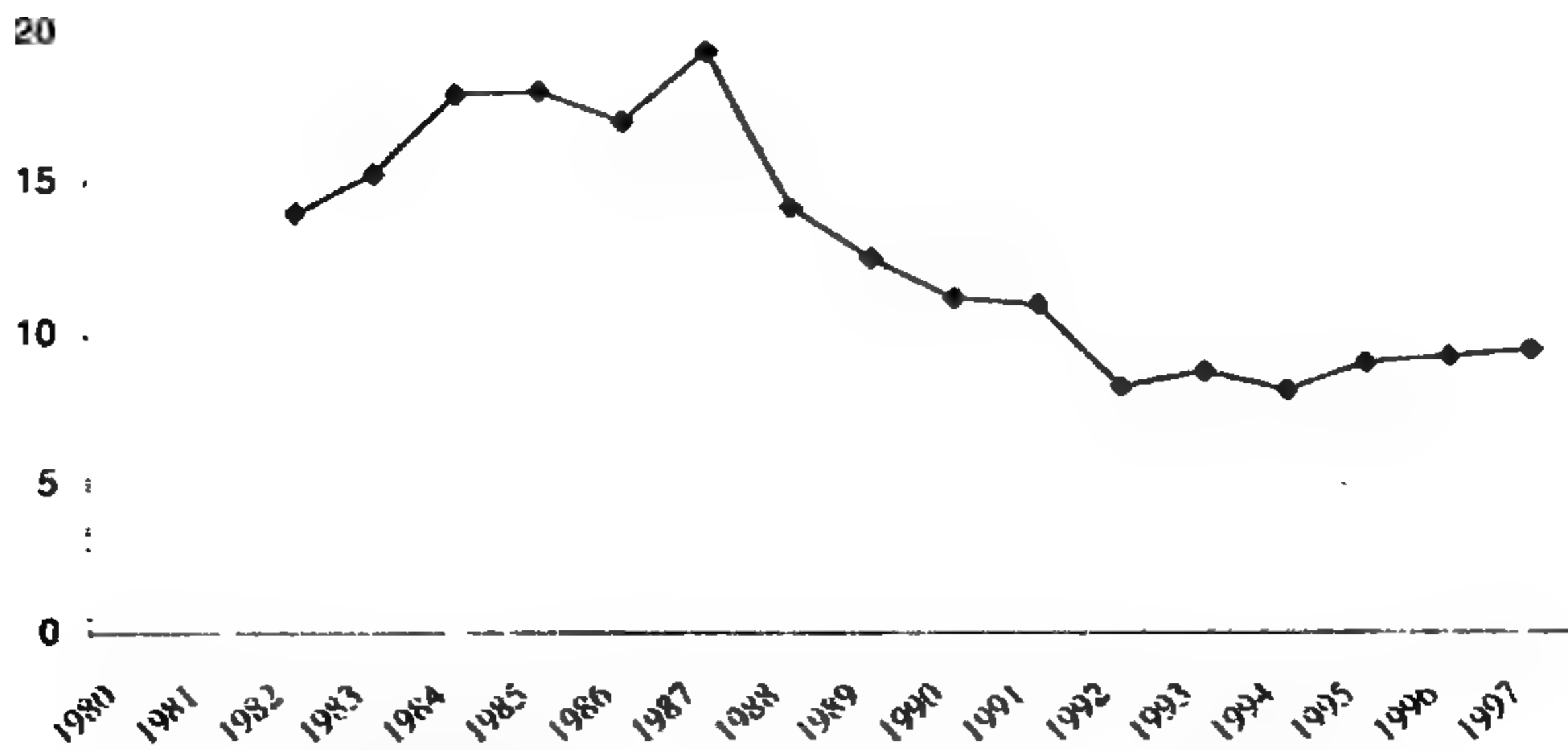
القيام ببعض المشروعات التي تستهدف الفئات محدودة الدخل والتي تكون مرتبطة بشكل مباشر ورمزي بالرئيس مثل إسكان مبارك للشباب.

ثانيًا : الإنفاق العسكرى فى الموازنة ينخفض بعد ارتفاعه فى الثمانينات

تمثلت أحد مفارقات الإنفاق العام فى الثمانينات فى ارتفاع نصيب المصروفات العسكرية كنسبة من الإنفاق العام (انظر: الشكل البياني ٣) بعد أن انخفضت فى السبعينات. المفارقة تكمن فى أن النظام المصرى كان قد وقع معاهدة للصلح مع إسرائيل الأمر الذى أدى إلى استعادة مصر كل سيناء (باستثناء طابا) فى عام ١٩٨٢. وكان النظام قد أعلن فى السبعينات أن حرب أكتوبر هى آخر الحروب بالنسبة له. توقف النظام إذن عن اللجوء للحل العسكرى لحسم الصراع المصرى الإسرائيلى. وهو الأمر الذى اتضح بعد ذلك فى قبول النظام بالتحكيم الدولى لاستعادة طابا، والتي رفضت إسرائيل تسليمها لمصر.

شكل ٣

نسبة النفقات العسكرية من إجمالي النفقات العامة (%)



Source: IMF, Government finance statistics year book, 1980-1997.

النتيجة التي نستخلصها من ارتفاع النفقات العسكرية في الثمانينات هو أن تلك النفقات لا تتحدد فقط بمقتضيات الصراع مع إسرائيل، ولكن بفعل عوامل أخرى ليس من السهل معرفتها، بما أن النفقات العسكرية في مصر ما زالت حتى هذه اللحظة تخضع للسرية. وهنا ليس أمامنا إلا تقديم بعض الفرضيات للنقاش. قد تكون زيادة النفقات العسكرية في هذه الفترة راجعة إلى مقتضيات حفظ الاستقرار الداخلي. وربما تكون مرتبطة بصعود نفوذ الجيش في بداية الثمانينات. يؤكد بعض الباحثين^(٦) أن السادات كان قد قلص النفوذ السياسي للقوات المسلحة. أحد المؤشرات التي يستند عليها روبرت سبرينجبورج^(٧) كانت انخفاض نصيب الضباط من المناصب في مؤسسات الدولة المختلفة. ويقال إن المؤسسة العسكرية لم تكن راضية عن ذلك، ويقال أيضاً إن الطريقة التي اتبعتها السادات في التوصل لحل سلمى مع إسرائيل لم تعجب القوات المسلحة. ربما احتاج الرئيس الجديد، حسنى مبارك، إلى ضمان ولاء الجيش في بداية حكمه، وكانت زيادة مخصصات القوات المسلحة هي أحد الأدوات لتحقيق ذلك.

استخدمنا في الفقرة السابقة كثيراً من الكلمات مثل "ربما". فنحن لا نملك معلومات مؤكدة عن المسائل العسكرية لأنها تفتقد للشفافية. ولكن الواضح أن ارتفاع النفقات العسكرية في عقد الثمانينات كان يتم في ظل قيادة رجل الجيش القوي، المشير عبد الحليم أبو غزالة، للقوات المسلحة. كان المشير عدواً لدوداً للشيوعية. وكانت رؤيته للعسكرية المصرية تميل إلى إدماجها في الاستراتيجية العالمية التي كانت الولايات المتحدة تقودها لتفكيك المعسكر الاشتراكي^(٨). وكان من المعروف أن المشير له علاقات قوية بالولايات المتحدة منذ أن عمل ملحقاً عسكرياً بسفارة مصر في واشنطن قبل أن يتولى حقيبة الدفاع. وكان هناك الكثير من الأحاديث التي تردت عن صراع خفى بين "المشير والرئيس"^(٩) بسبب الطموحات السياسية لأبى غزالة. وقد حسم الرئيس الصراع في النهاية باستبعاد المشير إلى منصب شرفي، هو مساعد رئيس الجمهورية، ثم باستبعاده نهائياً من دائرة السلطة في سياق قضية لوسى أرتين والتي قيل أنه قد أقام علاقة معها.

المهم أنه في أواخر الثمانينات بدأ الإنفاق العسكرى يتخذ منحني هابطاً. وربما يكون هذا الهبوط له علاقة بهبوط أسهم المشير أبو غزالة ثم إزاحته. كان تخفيض الإنفاق العسكرى ضرورة في ظل أزمة الدولة المالية التي

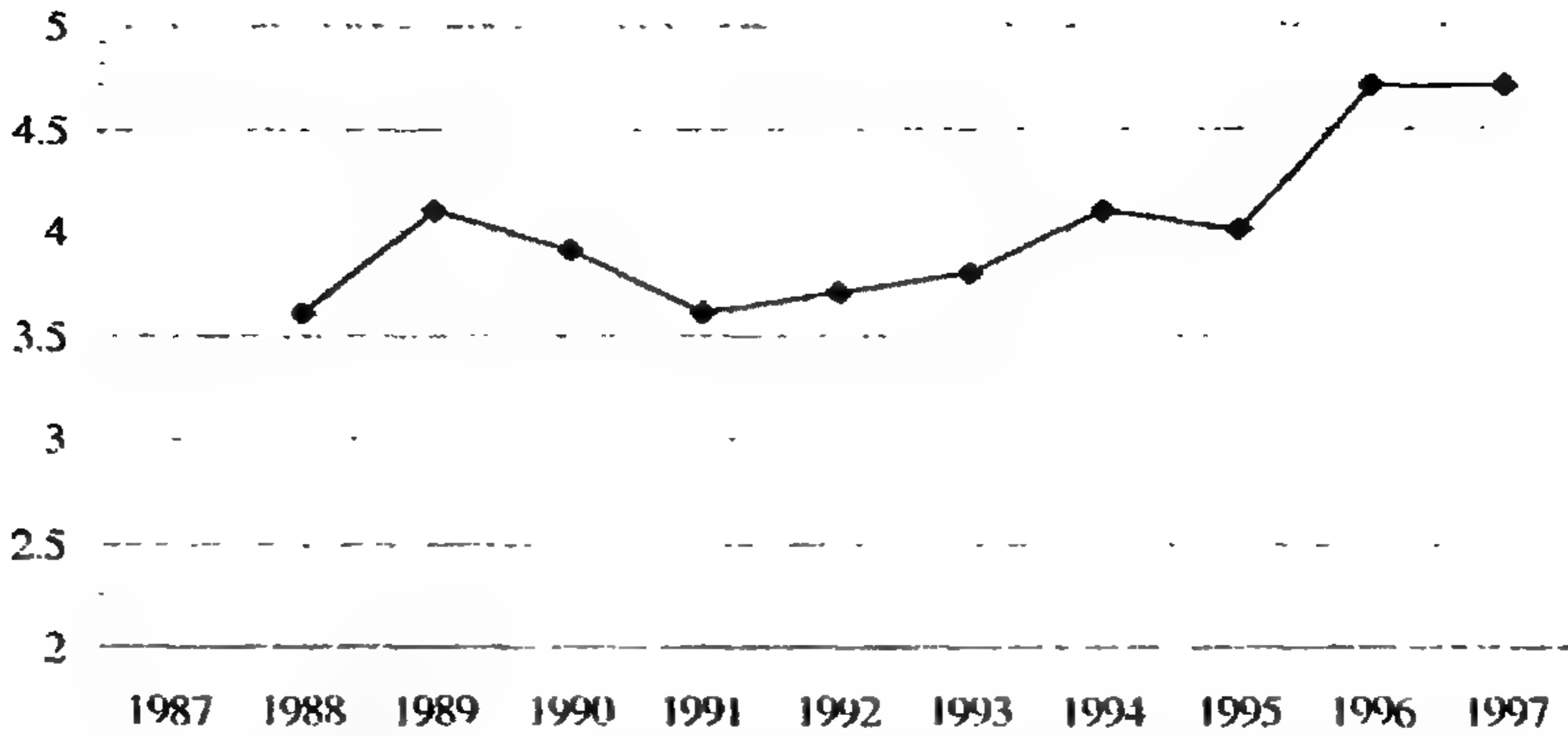
وصلت إلى مرحلة خطيرة في نهاية الثمانينات. وقد استطاع مبارك أن يقوم بهذا التخفيض بنجاح لعدة عوامل، منها أن القوات المسلحة كانت قد انخرطت في الثمانينات في الاستثمار في بعض القطاعات المدنية التي أعطت للجيش استقلالية مالية كبيرة عن موازنة الدولة. ليس هناك أية بيانات متوفرة عن أرقام أعمال القوات المسلحة في مجال إنتاج السلع والخدمات للقطاع المدني. ولكن للعين المجردة أن ترى نمو استثمارات الجيش في القطاعات المدنية من خلال سلاسل المحلات التي تباع للعسكريين وأيضاً للمدنيين الكثير من السلع الغذائية المنتجة بواسطة الجيش، وأيضاً من خلال السلع المصنعة التي يقوم الجيش بإنتاجها مثل الأجهزة الكهربائية.

ثالثاً : وزارة الداخلية تزيد من نصيبها: آثار الحرب ضد الجماعات الإسلامية

على رأس المؤسسات التي رفعت من نصيبها في موازنة الدولة في التسعينيات (انظر : شكل ٤) تأتي وزارة الداخلية. يمكن تفهم ذلك في سياق الحرب التي خاضها النظام ضد الجماعات الإسلامية المسلحة والتي سحبت الكثير من الموارد لتجنيد وتسليح أعداد متزايدة من رجال الأمن. يمكن تفسير تلك الزيادة أيضاً في ضوء ضعف الدولة الرعوية التي كانت تحقق الاستقرار السياسي والاجتماعي بواسطة العطايا. كان لجوء النظام في التسعينات إلى العصا ضرورة بسبب تقلص حجم الجزرة. هذا ما يدفع البعض إلى الحديث عن زيادة الطابع البوليسي للدولة المصرية في التسعينيات. لم يقتصر نمو وزارة الداخلية على نصيب متزايد من الإنفاق العام، ولكنه تضمن أيضاً زيادة أعداد أفراد الشرطة من ١٥٠ ألفاً في ١٩٧٤ إلى أكثر من مليون في عام ٢٠٠٢، ومن ٩ % من العاملين بالدولة إلى ٢١ % في نفس الفترة^(١٠). وذلك يوضح أن الوظيفة الاجتماعية للدولة في تلك الفترة قد تناقصت لصالح الوظيفة الأمنية.

شكل ٤

الإنفاق على الأمن كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (%)



Source: IMF. Government finance statistics year book, different years.

والحقيقة أن نصيب وزارة الداخلية من الموارد لا يقتصر على ما تأخذه من موازنة الدولة، ولكن على ما تحصل عليه أيضاً من عمالة مجانية . لا يجب أن ننسى أن قوات الأمن المركزي التي يبلغ عددها ٤٥٠ ألف جندي مشكلة من مجندين يقومون بأداء خدمتهم العسكرية الإجبارية والتي تصل مدتها إلى ثلاث سنوات. لنا أن نتخيل تكلفة تجنيد هذا العدد الهائل من الرجال لو كان على وزارة الداخلية أن تلجأ إلى "السوق" لطلب العمالة. في هذا الحالة سيكون عليها أن تدفع الحد الأدنى من الأجور اللازم لجذب هؤلاء الأفراد. بعبارة أخرى، إن زيادة الموارد العامة التي تم تخصيصها لوظيفة الأمن يجب أن تأخذ في الاعتبار العمل بالسخرة الذي يقوم به جنود الأمن المركزي. هكذا استطاع النظام السياسي أن يحافظ على الاستقرار بتكلفة محدودة نسبياً. فلنتذكر أن الوظيفة الأساسية لقوات الأمن المركزي هي التدخل لقمع الاحتجاجات السياسية والاجتماعية. وقد قام النظام بتكوين تلك القوات بعد انتفاضة يناير ١٩٧٧ والتي أظهرت عجز الشرطة عن السيطرة على اضطرابات ذات مجال واسع، الأمر الذي أدى إلى نزول الجيش بنفسه لسحق الانتفاضة. وهو ما لا ترغب فيه القوات المسلحة على الإطلاق. فلنتذكر أن وزير الدفاع كان قد أعلن في أوائل التسعينات عن

رفضه المشاركة في قمع الحركة الإسلامية، طالما أن الشرطة قادرة على تنفيذ المهمة.

على أن اعتماد الشرطة على العمالة بالسخرة محمل بمخاطر وبمناقضات. السيطرة على "العبيد" المسلحين ليست بالأمر السهل، وكثيراً ما يفلت الأمر من السلطات، لأن خضوعهم للسلطة نيس مبنياً على العطايا ولا على المكاسب، مثل بعض الفئات الأخرى، ولكن على العنف والقهر ليس إلا. هذا ما حدث في عام ١٩٨٦ حين قامت مجموعات كبيرة من الأمن المركزي بالتمرد والنزول للشارع في عمليات نهب وسلب وقتل، الأمر الذي أدى إلى نزول الجيش بنفسه لقمع التمرد. وكانت تلك مفارقة المفارقات: السلطة تشكل قوات أمن مركزي لإعفاء الجيش من النزول بنفسه في مستتق الاضطرابات الداخلية، ولكنها تضطر إلى استدعاء الجيش لكي يقوم بقمع تمرد نفس القوات.

كما قلنا من قبل، كانت زيادة نصيب الموارد التي حصلت عليها وزارة انداخلية في التسعينات مرتبطة بنمو التحديات الداخلية للنظام. ففي الوقت الذي كان فيه السلام البارد بين مصر وإسرائيل مستقراً، الأمر الذي خفف من التحديات الخارجية، كانت الحركة الإسلامية المسلحة تشن حملة عسكرية لتقويض النظام. ولكن نمو الموارد التي حصلت عليها الشرطة في تلك الفترة لم يقتصر على الموارد المادية ولكن أيضاً على الموارد الرمزية. كان على النظام أن يزيد من تقديره لجهاز الشرطة باعتباره الدرع الواقى من الإرهاب. وقد تجلى ذلك في أحاديث وخطب رئيس الجمهورية في تلك الفترة التي تحدثت عن توضحيات شهداء الشرطة. بالإضافة إلى ذلك كان على النظام أن يغض الطرف عن تجاوزات رجال الشرطة ضد المواطنين التي زادت في التسعينات. والحقيقة أن زيادة نفوذ الشرطة على المستوى الرمزي تتلخص في إلغاء الشعار الذي كانت ترفعه بمقتضى القانون: "الشرطة في خدمة الشعب" والذي تم استبداله بشعار "الشرطة والشعب في خدمة الوطن". هكذا تحولت الشرطة (نظرياً) من "خادم" للشعب إلى "خادم" للوطن. التغيير الأساسى هنا لا ينصب على استبدال كلمة الشعب بالوطن، ولكن على المعادلة التي تضم ثلاثة عناصر (الشرطة والشعب والوطن) بعد أن كانت تضم عنصرين (الشرطة والشعب). وبمقتضى المعادلة الجديدة أصبحت الشرطة طرفاً مساوياً للشعب، تشترك معه جنباً إلى جنب في خدمة

الوطن. يقترب ذلك من وضع القوات المسلحة في العهد الناصري والذي أسس لخطاب جديد يضع الجيش كطرف خارج الشعب ومساوياً له، وذلك حين كان هذا الخطاب الرسمي يتحدث عن "الجيش والشعب".

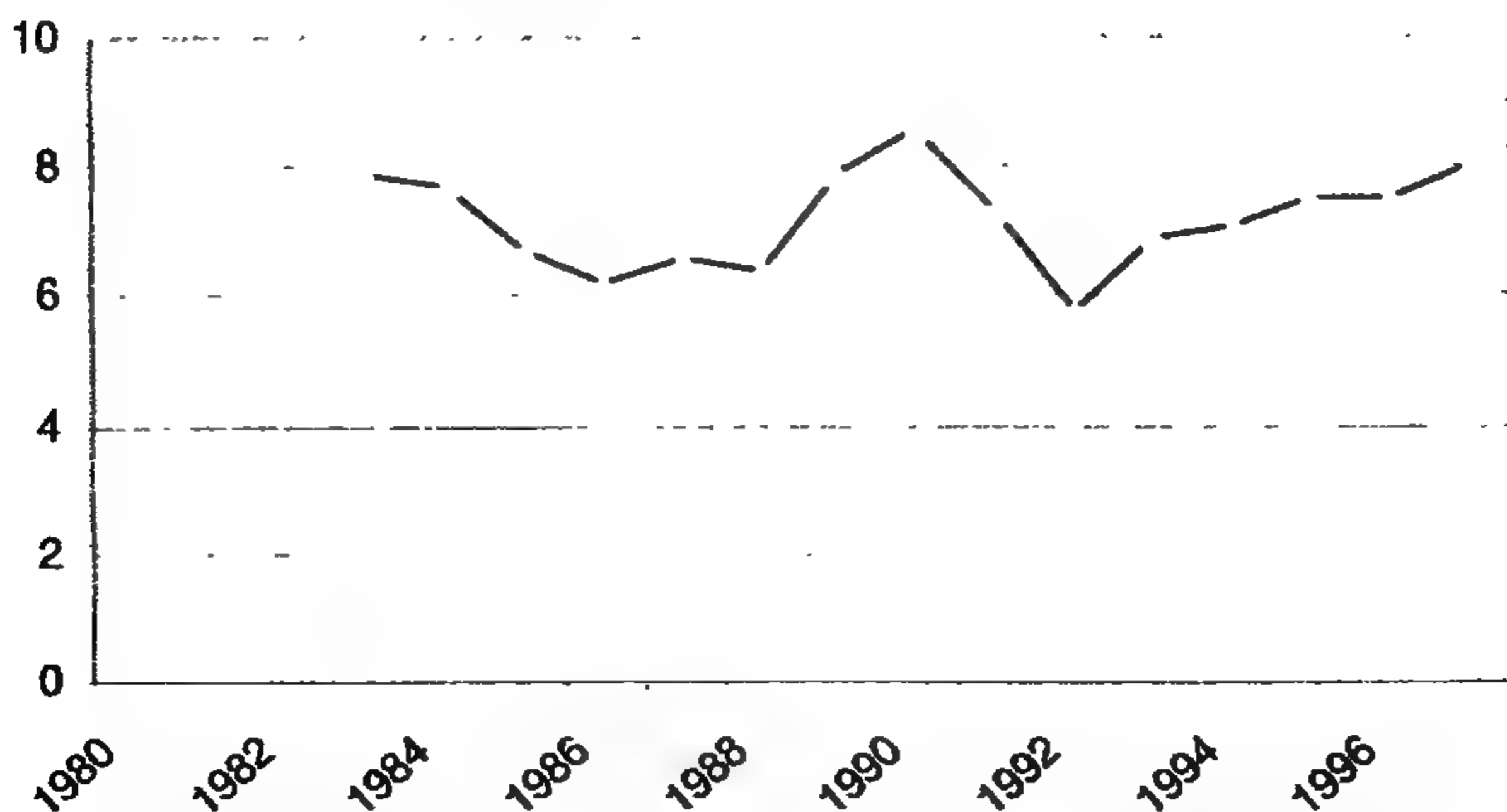
المهم أن زيادة نصيب وزارة الداخلية من الموارد العامة كان عاملاً حاسماً في نجاح الشرطة في السيطرة على الحملة العنيفة التي قامت بها الجماعات الإسلامية من أجل إسقاط النظام.

رابعاً: الإنفاق على أجهزة الدولة الأيديولوجية: الآثار غير المباشرة للمواجهة مع الحركة الإسلامية

تميزت التسعينات بزيادة نصيب الإنفاق على الثقافة والدين من الإنفاق العام. (انظر: شكل ٤) كان على النظام أن يزيد من إنفاقه على هاتين الوظيفتين لتعبئة آله الأيديولوجية في حربه ضد الحركة الإسلامية. قامت وزارة الأوقاف في تلك المرحلة "بتأميم" الكثير من المساجد الأهلية التي كانت تستخدم في الدعوة وتجنيد الأنصار للجهاد ضد الدولة. كان إنفاق الدولة المتزايد على الدعوة الدينية ضرورياً لضمان ولاء الدعاة الرسميين الذين يعطون شرعية دينية للنظام، تلك الشرعية التي أراد الإسلاميون أن ينزعوها عنه.

شكل ٥

الإنفاق على الثقافة والدين كنسبة من النفقات العامة (%)



Source: IMF, Government finance statistics year book, different years.

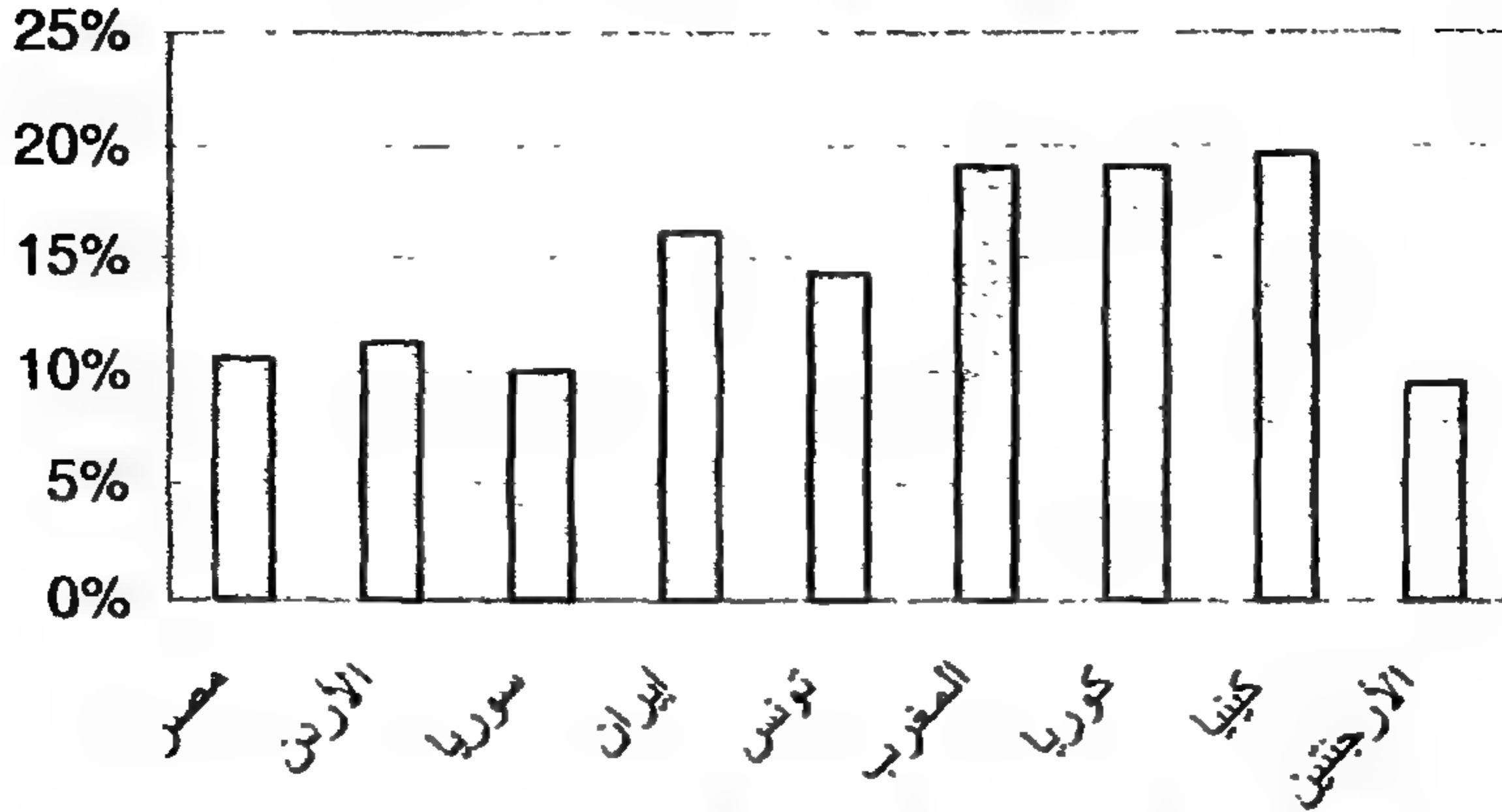
ومن جهة أخرى كان على النظام أن يزيد من نصيبه من الموازنة، للإنفاق على العديد من المجلات والمطبوعات التي تدافع عن فكرة "الدولة المدنية"^(١١) في مواجهة الدولة الدينية التي كان الإسلاميون يروجون لها. أحد أهم المشروعات في ذلك الإطار كانت "مكتبة الأسرة" التي تأسست تحت رعاية قرينة رئيس الجمهورية. في نفس الوقت زاد النظام أيضاً من إنفاقه على البنية الأساسية للثقافة (متاحف، مكاتب، مسارح، إلخ.) كان تخصيص جانب أكبر للإنفاق على الثقافة ضرورياً في تلك المرحلة لكسب تأييد المثقفين للنظام. وهذا ما حدث بالفعل، حين انتقل العديد منهم من جبهة المعارضة إلى التأييد الصريح أو الضمني للنظام، خاصة أن خوف المثقفين من "الخطر الإسلامي" كان يدفع في نفس الاتجاه. يجب التأكيد هنا على أننا نتحدث عن ارتفاع نسبي للإنفاق على الثقافة، أي نصيب الثقافة من الإنفاق العام. وهذا لا يتعارض مع الفكرة الشائعة عند المثقفين أن الثقافة في مصر ما زالت تحصل على جانب يسير من موازنة الدولة.

الإنفاق على التنمية: ارتفاع نصيب التعليم

كنا قد قسمنا الإنفاق العام إلى نوعين: الإنفاق على الأمن والسيطرة وإنفاق على التنمية الاقتصادية. وقلنا إن التغير الأساسي الذي لحق بالإنفاق على التنمية قد انصب على زيادة نصيب التعليم من الإنفاق العام. هذه الزيادة كانت مهمة في ضوء انخفاض ما كانت الدولة المصرية تخصصه للإنفاق على التعليم بالمقارنة بالعديد من الدول التي كانت تقارب مصر من حيث التطور الاقتصادي. انظر : شكل ٦.

شكل ٦

نصيب التعليم من الإنفاق العام في عدة دول سنة ١٩٨٤



Source: MF, Government finance statistics Year book, 1991, p.60-61.

كانت زيادة الإنفاق على التعليم في التسعينات مفارقة، لأنه شائع عن برامج الإصلاح الاقتصادي التي تطبق تحت إشراف الصندوق والبنك الدوليين أنها تخفض من الانخفاض الاجتماعي. انظر إلى جدول ٣ الذي يوضح زيادة نصيب التعليم من الإنفاق العام من ٣،٣ % إلى ٦ %.

جدول ٣
توزيع الإنفاق العام على مختلف المجالات

مجال الإنفاق	1981/82	1996/97
زراعة وري	2,6%	2,5%
صناعة وبتروك	22,4%	16,7%
كهرباء وطاقة	3,6%	6,8%
نقل	9,7%	13,4%
تجارة وتموين	13,5%	3,6%
اقتصاد ومال	0,6%	0,4%
إسكان وبنية أساسية	4,5%	6,8%
صحة، شئون دينية وقوى عاملة	1,4%	2,13
تعليم، بحوث وشباب	3,3%	6%
ثقافة	0,6%	1,2%
سياحة	0,6%	0,7%
دفاع وأمن وعدالة	5,8%	4,9%
خدمات رئاسية	0,58%	0,7%
تأمينات	11%	19%
نفقات متنوعة	17,6%	12,9%
إدارة محلية	1,8%	1,5%

المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة،
١٩٨١/١٩٩٦، ٨٢/٩٧.

كان هناك العديد من العوامل التي سلطت الضوء على أزمة النظام التعليمي في مصر في أوائل التسعينات. حينما ضرب الزلزال مصر في عام ١٩٩٢ وانهارت بعض المدارس على رؤوس الأطفال تبين أن الاستثمارات التي تخصصها الدولة لتشييد وصيانة المدارس كانت محدودة. الأمر الذي تجلى في تكس التلاميذ في الأبنية التعليمية وفي سوء حالة الخدمات بالمدارس، مثل دورات المياه وغيرها.

وبالتوازي مع استيقاظ النظام المصري على حقيقة أن المباني التعليمية في حالة انهيار، كان هناك نقاش عام يدور حول العوامل التي جعلت من بعض دول العالم الثالث (النمور الآسيوية) تحقق إنجازات هائلة في مجال التنمية الاقتصادية بالمقارنة بمصر، التي ظلت التنمية فيها في حالة تعثر. وقد خلاص هذا النقاش إلى أن أهم تلك العوامل هو انخفاض نصيب التعليم في مصر من الإنفاق العام بالمقارنة بتلك الدول^(١١).

أضف إلى ذلك أن أوساط رجال الأعمال كانت قد أظهرت في التسعينات شكوى من انخفاض المستوى التعليمي لقوة العمل المصرية. والحقيقة أن مشروع التنمية في التسعينات كان مرتكزاً، على الأقل نظرياً، على فكرة اندماج مصر في الاقتصاد العالمي. وقيل إن الميزة الأساسية لمصر في هذا الإطار تتمثل في عمالتها الرخيصة. لذلك كان لابد من زيادة الاستثمارات على قوة العمل تلك من أجل رفع مستواها الفني، لأن رخص العمالة لا يكفي وحده لجذب الاستثمارات. وعلى الجبهة الأخرى، كانت بعض الأوساط (اليسار مثلاً) تتحدث عن انخفاض مستوى التعليم وعن النهاية الفعلية للتعليم المجاني، بعد أن أصبحت الدروس الخصوصية هي المدخل الأساسي لاكتساب "المعارف" اللازمة للنجاح وللالتحاق بالجامعة. كان هناك إذن إجماع في مصر، في أوساط اليمين كما في أوساط اليسار، على أهمية زيادة الإنفاق على التعليم. وقد قام رئيس الجمهورية أكثر من مرة بالتعبير عن محورية التعليم بالنسبة لقضية التنمية. وكانت تصريحات الرئيس تستخدم بواسطة وزارة التعليم للمطالبة بزيادة مخصصاتها من الموازنة العامة للدولة^(١٢).

كان الجزء الأكبر من زيادة الإنفاق على التعليم موجهاً لاستثمارات الأبنية التعليمية^(١٤). فقد تأسست الهيئة العامة للأبنية التعليمية لتشييد العديد من المدارس. وكانت حرم رئيس الجمهورية قد تبنت حملة جمع تبرعات من رجال الأعمال لبناء وإصلاح المدارس التي دمرها الزلزال. بإيجاز شهد عقد التسعينات التوسع في بناء المدارس، سواء من موازنة الدولة أو من تبرعات رجال الأعمال^(١٥). ولكن ذلك لم يكن كافياً لإصلاح العملية التعليمية. فالإصلاح كان عليه أن يمتد إلى ركيزة العملية التعليمية وهي المدرسين. وهذا لم يحدث..

يحصل المدرس الشاب اليوم على دخل يصل إلى حوالى ٣٠٠ جنيه شهرياً^(١٦). وهذا المبلغ لا يكفي بالطبع سواء لإعداد هذا المدرس لتأسيس مسكن للزوجية، أو لإعالة الأسرة بعد الزواج. وكما هو معروف فإن المخرج الذى يلجأ إليه المدرسون لحل هذه المعضلة يتمثل فى تقديم أقل القليل من العلم للطلاب حتى يضطروا للاعتماد على الدروس الخصوصية. ولكن فى منتصف التسعينات قام وزير التعليم، حسين كامل بهاء الدين، بشن حملة شعواء على الدروس الخصوصية. وقد تأسست تلك الحملة على افتراض شديد المنطقية، وهو أنه لا يمكن التخلص من تلك الظاهرة إلا بواسطة القضاء على التربة الخصبة التى تنشأ فيها. وهذه التربة كما هو معلوم تتمثل فى بؤس رواتب المدرسين. وعد وزير التعليم إذن بتحسين الأحوال المادية للمعلمين. ولكن هذا لم يحدث إلا بشكل يسير جداً. وقد برر الوزير ذلك بمحدودية موارد الخزانة العامة التى يجب أن توجه موارد لوظائف ونشاطات أخرى للدولة. على أية حال، ظلت رواتب المدرسين على ضعفها، وظلت ظاهرة الدروس الخصوصية على أشدها.

وكما قلنا من قبل، فإن التركيز على الاستثمار فى التعليم كان يحوز على إجماع الكل. ولكن سياسة الإصلاح التى نفذتها الحكومة لم ترض أحداً. فعلى الجبهة الليبرالية، كان رجال الأعمال وغيرهم يطالبون بخصخصة جزئية للنظام التعليمي، أى إلغاء مبدأ حق التعليم المجانى للجميع. على الأسر أن تدفع تكاليف تعليم أبنائها وأن تقتصر الدولة على الإنفاق على التعليم الابتدائى وعلى المتفوقين من الأسر الفقيرة. وهذا ما لم تفعله الدولة. وعلى الجانب الآخر كان اليسار يطالب بإصلاح النظام التعليمى بشكل يعيد إليه طبيعته المجانية التى انتهت فى الواقع. وهذا أيضاً لم يفعله النظام.

لم يتبن النظام الحل الليبرالى ولا الحل اليساري. لقد رفض إلغاء مبدأ التعليم المجانى. ولكنه فرغه من محتواه الواقعي. التعليم المجانى متاح للجميع، لكنه لا يعطى إلا خدمة شديدة السوء، تكون نتيجتها فى بعض الأحيان تخريج أجيال من أشباه الأميين. من يريد أن يحصل أبناؤه وبناته على تعليم جيد يجب أن يدفع ثمن ذلك فى شكل دروس خصوصية. وبما أن دخل المدرس الأساسى يأتى من تلك الدروس الخصوصية، فإن المجتمع اليوم هو الذى ينفق على إعاشة المدرسين وعائلاتهم. هذه الحقيقة معلومة

للجميع. لماذا إذن أصر النظام على التمسك بمبدأ التعليم المجاني الذي لا يطبقه في الواقع؟ يرجع هذا في اعتقادنا إلى طريقة نظام مبارك في تسيير الأمور (الجمود المؤسسي) وهي طريقة تنتهج تثبيت الأمر الواقع على الورق، وترك الأمور تتغير في الواقع بشكل بطيء وتدرجي. نحن ما زلنا نملك إذن في مصر تعليمًا مجانيًا، ولكن على الورق فقط. ربما يكون هذا قد حقق للنظام الاستقرار السياسي الذي ينشده، ولكنه لم يحقق للمجتمع إلا انهيار العملية التعليمية برمتها. هذا المنهج الذي يتحاشى بكل الطرق مواجهة الحقائق وتسمية الأشياء بمسمياتها يرجع إلى الإدارة الأمنية وغير السياسية لشئون المجتمع. الإدارة السياسية لمشكلة التعليم تتطلب أن يعترف النظام الحاكم للمجتمع بالانهيار التام الذي وصل إليه التعليم في مصر. ومن هنا يمكن الانطلاق للبحث عن حلول تحصل على توافق من المجتمع، توافق يتأتى من التوصل إلى الحلول الوسط. ولكن بما أن السياسة غائبة، والقوى الاجتماعية محرومة من التمثيل السياسي، فالتوصل إلى حلول وسط قابلة للتطبيق شبه مستحيل، لأنها تتطلب أن يجلس أصحاب مختلف الحلول والمعبرين عن شتى المصالح ليصلوا إلى تسويات.

لقد نجح النظام في ضخ بعض الموارد في الموازنة الاستثمارية لوزارة التعليم، تلك الموازنة التي تتفق على الأبنية التعليمية. ولكنه لم يضخ إلا اليسير من الموارد في الموازنة الجارية التي تتفق على الأجور والرواتب. والحقيقة أن مرونة هذه الموازنة ضعيفة جداً بالمقارنة بالموازنة الاستثمارية. ففي حالة نزوب موارد الدولة يلجأ النظام إلى الاقتطاع من الموازنة الاستثمارية، ولكنه لا يستطيع أن يقطع من موازنة الأجور. لأن لو توقفت الدولة عن منح الرواتب للعاملين بها لنزل هؤلاء إلى الشوارع. وكما أن مرونة الاقتطاع من الرواتب ضعيفة جداً فإن مرونة زيادتها أيضاً متناهية الضالة. لا تزال أجور العاملين بالدولة محكومة بالقانون ٤٧ و ٤٨ لعام ١٩٧٨، والمعدل بالقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٠^(١٧). كعادته في تثبيت الأمور، لم يغير مبارك شيئاً في الإطار المؤسسي والقانوني الرسمي الحاكم لتوزيع الأجور في الدولة. مما يجعل من رفع أجور رواتب المدرسين مهمة مستحيلة حتى ولو كان النظام واعياً بأهميتها.

يمثل المدرسون القطاع الأكبر في العاملين بالدولة: مليون مدرس أو حوالي ١٦ % من العمالة الحكومية. إجراء زيادة محسوسة لدخول

المدرسين يتطلب إضافة عدة مليارات إلى ميزانية أجور المعلمين. وذلك مستحيل بدون القيام بتعديل جوهري للفلسفة التي يقوم عليها توزيع الأجور في الدولة. هذه الفلسفة غير معلنة في الخطاب الرسمي وتظل مسألة شديدة الحساسية، بل "تابو". ولكن التعرف على هذه الفلسفة ممكن بطريقة الهندسة العكسية، أى استنباطها من التوزيع الأجور الفعلى في الدولة. موظفو الدولة الذين يحصلون على أعلى الأجور في مصر هم العاملون في الأجهزة الأمنية والدفاع والقضاء والخارجية والأجهزة الرقابية مثل الجهاز المركزى للمحاسبات والهيئة العامة للبترول وقناة السويس.

المنطق الأمنى يفسر الدخول المرتفعة التي يحصل عليها العاملون فى الأجهزة الأمنية والقضاء والخارجية. فولاء هذه الفئات ضرورى لتحقيق استقرار النظام الحاكم. هؤلاء يطلق عليهم فى اللغة الإدارية "الكادر الخاص" ودخولهم تحددها قوانين ولوائح خاصة^(١٨). المنطق الأمنى يفسر أيضاً المعاملة الخاصة للعاملين بالأجهزة الرقابية باعتبار أن هؤلاء يمسون خزانة معلومات حساسة عن الدولة، لذلك فولأؤهم للنظام يجب أن يكون مضموناً. أما فى حالة العاملين بقناة السويس والبترول فدخولهم المرتفعة تخضع لمنطق آخر وهو منطق الإيرادات. فهذه الفئات تدير نشاطات تعود على الدولة بموارد كبيرة، الأمر الذى يسمح لها باستقطاع جزء منها لنفسها. وعلى الرغم من أن المنطق الأمنى لا يزال يسيطر على فلسفة توزيع الأجور بالدولة، فإن منطق الإيرادات يأخذ أهمية متزايدة بفعل الأزمة المالية للدولة والتي تعلى من قيمة مؤسسات الإيرادات. يتضح ذلك جلياً فى خطاب وزير المالية مدحت حسنين (٢٠٠٠-٢٠٠٤) الذى كان يقسم المؤسسات العامة إلى مؤسسات إيرادات ومؤسسات مصروفات^(١٩). مثال آخر على ذلك هو خطاب رئيس لجنة العلاقات الخارجية، مصطفى الفقى، أمام مجلس الشعب فى عام ٢٠٠٣ والمتعلق بالميزانية. جرت العادة فى مناقشات الميزانية بمجلس الشعب أن تُعطى الكلمة لرؤساء اللجان الخاصة (مثل لجنة الدفاع، لجنة التعليم، إلخ) لكى يشرح كل منهم مطالبه المالية فى الميزانية الجديدة. والملاحظ أن رئيس هذه اللجنة فى معرض دفاعه عن زيادة مخصصات وزارة الخارجية لم يتحدث فقط عن أهمية تدعيم الدور الإقليمى والدولى لمصر ولكن أيضاً على فكرة أن هذه الوزارة هى وزارة إيرادات باعتبار أنها تأتى للدولة بعوائد من المعونات الخارجية^(٢٠).

لن يجد المدرسون مكاناً لهم سواء داخل المنطق الأمني أو داخل منطق الإيرادات. فتأييدهم للنظام ليس حاسماً في بقائه، كما أنهم لا يأتون بموارد للدولة. لذلك فحصولهم على زيادة محسوسة في الأجور يتطلب تعديل كل الفلسفة التي يقوم عليها توزيع الأجور حتى يكون من الممكن ضخ موارد ضخمة تصب في جيوب المدرسين. وفي هذه الحالة سيكون من الضروري أن يُعلى النظام من شأن الوظيفة التنموية للدولة على حساب الوظيفة الأمنية أو وظيفة الجباية. وهذا ما يصعب تنفيذه على نظام سياسى استبدادي. لأن الاستبداد لا يمكن إعادة إنتاجه إلا بالمنطق الأمني بالأساس.

لقد فهم النظام المصرى تماماً أهمية التعليم فى تحقيق التنمية الرأسمالية لمصر ولاندماجها فى النظام العالمى. وقد اعتبر إصلاح التعليم قضية جوهرية. الرئيس نفسه تحدث فى هذا الموضوع كثيراً. وفى النظام السياسى لمبارك عندما يتدخل الرئيس فى النقاش حول سياسية عامة (التعليم هنا) فهذا يعنى أن النظام يعتبر المسألة مهمة. بعبارة أخرى، لقد أراد النظام بالفعل تطوير التعليم. وكانت هناك حاجة شديدة للإسراع فى ذلك من أجل تنشيط التنمية الاقتصادية وخلق الوظائف وهكذا يتحقق الاستقرار السياسى. وكان النظام يمتلك إلى جانب ذلك نظرية منطقية لتفسير أزمة التعليم: الدروس الخصوصية تفسد النظام التعليمى. وكان علاوة على ذلك يرى بوضوح طريق الحل: القضاء على الدروس الخصوصية عن طريق تحسين الظروف المادية للمدرسين. كان النظام يمتلك كل هذا، ولكنه فشل فى إصلاح التعليم. وذلك لسبب بسيط وهو أن سيادة المنطق الأمنى غير السياسى فى إدارة الدولة وما يتبعه من منهج الجمود المؤسسى كان من المستحيل أن يأتى بنتيجة.

الأجور فى مصر مرتبطة بالمكانة. المؤسسات التى تحصل على أعلى الأجور هى غالباً التى تحظى بالمكانة الأكبر فى الدولة. إذا كان العاملون بالمؤسسات الأمنية يحصلون على أعلى الأجور فى الدولة، فإن ذلك مرتبط بمكانتهم المركزية فى النظام السياسى المصرى والتى لا ينافيها أحد. رفع أجور المدرسين يتطلب إذن رفع مكانتهم داخل النظام السياسى، وذلك صعب جداً على نظام مبارك المحكوم بالمنطق الأمنى.

التحولات فى التوزيع داخل المؤسسات

فى الجزء السابق من الفصل تعرضنا لتوزيع الأجور بين مؤسسات الدولة. حان الوقت لمعالجة توزيع الأجور داخل المؤسسات نفسها. لقد بينا أن المعادلة التى تحكم توزيع الأجور لم يطرأ عليها تغييرات مهمة فى التسعينات. أما فى داخل المؤسسات فقد اعتري هذه المعادلة تحولات مهمة جعلت الفجوة بين الكادر الأعلى والأسفل داخل المؤسسات هائلة.

تفاوت الأجور داخل مؤسسات الدولة يسبق بالطبع وصول حسنى مبارك إلى السلطة. فى عهد الرئيس عبد الناصر كان التفاوت مبنياً على المستوى التعليمى وعلى موقع العامل فى السلم الوظيفى وعلى سنوات الخدمة. استمرت المعادلة فى عهد السادات والتى نجدها فى القوانين الخاصة بالعاملين بالدولة وهى القانون رقم ٤٧ و ٤٨ لعام ١٩٧٨ والمعدل بالقانون رقم ١٣٦ لعام ١٩٨٠ الذى حافظ على نفس الصيغة. ولكن بتطور اقتصاد السوق الذى أدخله السادات أصبحت إدارة أجور موظفى الدولة عملية غاية فى الصعوبة. أولاً شهدت السبعينات معدلات مرتفعة للتضخم، مما خفض من الأجور الحقيقية لموظفى الدولة. ثانياً كان نمو اقتصاد السوق مرتبطاً أيضاً بصعود فئات اجتماعية جديدة مثل رجال الأعمال والطبقة الوسطى الجديدة العاملة لدى القطاع الخاص. تلك الفئات التى تميزت بميول استهلاكية استعراضية، مما زاد من الفقر النسبى لموظفى الدولة. وبما أن الفقر يقاس غالباً بالغنى، فإن صعود فئات من الأغنياء الجدد يؤدى بشكل أوتوماتيكى إلى شعور الفئات التى ظلت على حالها بالفقر النسبى. فبينما كانت بيروقراطية الدولة العليا هى صفوة المجتمع الناصري، أصبحت فى ظل التحرير الاقتصادى تصارع من أجل البقاء داخل الصفوة. وحيث إن موارد مؤسسات الدولة محدودة، فقد كان على البيروقراطية العليا أن تستأثر بجزء أكبر من كعكة الأجور والدخول داخل المؤسسات.

تميز توزيع الأجور فى قطاع الدولة فى عهد مبارك بتفاوت غير مسبوق فى توزيع الدخول بين الكادر الأعلى والكادر الأسفل من البيروقراطية. وذلك يتم فى معظم الأحيان بأشكال وطرق شبه رسمية لم تعد من قبيل الأسرار، بل وهناك تقارير للجهاز المركزى للمحاسبات تتحدث عنها وتحذر منها^(٢١). نحن لا نتحدث هنا عن الفساد، ولكن عن تدفقات

نقدية مسجلة فى وثائق رسمية وإن كانت تمثل تحايلاً على اللوائح التى تفرض حداً أعلى للأجور. مثال ذلك اللجان الوهمية التى تشكلها بعض المؤسسات وتشارك فيها البيروقراطية العليا وتحصل بذلك على مكافآت. مثال ذلك أيضاً عضوية الوزراء وكبار المسئولين فى مجالس إدارة الشركات التابعة لهم والتى تعطى لهم عوائد مذهلة.

فلنأخذ حالة رؤساء تحرير الصحف الحكومية. يحظر قانون نقابة الصحفيين على الأعضاء الحصول على نسبة من إعلانات جرائدهم ومطبوعاتهم. ولكن المشكلة اليوم أن رؤساء التحرير يشغلون فى نفس الوقت منصب رؤساء مجالس إدارات الصحف. وهم يحصلون بذلك على نسبة من أرباح وإعلانات مؤسساتهم بهذه الصفة. وهذه هى أوضاع الدخول فى الصحافة اليوم: رؤساء تحرير يحصلون على دخول تصل إلى مئات الآلاف، بل قل الملايين، شهرياً بينما يحصل المحرر فى أسفل السلم الوظيفى على دخل شهرى لا يتجاوز ٢٠٠ أو ٣٠٠ جنيه.

وبتطبيق مصر لبرنامج الإصلاح الاقتصادى فى التسعينات اتخذت تفاوتات الأجور فى الدولة أبعاداً غير مسبوقة. فقد ظهرت مؤسسات جديدة، مثل الصندوق الاجتماعى للتنمية، المفترض أن يقدم قروضاً للشباب ولصغار المستثمرين. وعادت إلى الساحة مؤسسات قديمة كانت فى حالة موات مثل بورصة القاهرة، التى ظلت نائمة منذ حركة التأمينات فى عام ١٩٦١. أضف إلى ذلك أن العديد من الوزارات وأجهزة الدولة قامت بتأسيس ما يسمى بالمكاتب الفنية، المفترض أن تقدم للوزارة خبرات وكفاءات لا تتوفر داخل هيكلها الوظيفى. هذه المكاتب يعمل بها عادة قطاعات من الشباب تجيد لغة أجنبية أو أكثر، كما حصلت على تعليم مميز فى مؤسسات ذات سمعة طيبة مثل الجامعة الأمريكية بالقاهرة. يحصل هؤلاء الشباب فى كثير من الأحيان على دخول تصل إلى أكثر من عشرة أضعاف ما يحصل عليه الموظفون فى الوزارة. هذا بالطبع بالإضافة إلى ظروف العمل الخاصة التى يستمتعون بها: مكاتب نظيفة، مكيفة وبها أجهزة كمبيوتر، إلخ.

هذا التفاوت الهائل فى الدخول وفى ظروف العمل بين هؤلاء وأولئك ولد حقداً وكراهية شديدة لدى بعض فئات بيروقراطية الدولة، التى وجدت

نفسها فجأة محاطة بفرق من العاملين الجدد فى المؤسسات يحصلون على أجور ومكانة تفوقهم بمراحل. شهدت السنوات الأخيرة العديد من الانفجارات العلنية بسبب تلك الظاهرة. مثال: فى عام ٢٠٠٢ قدم النائب بمجلس الشعب، كمال أحمد، استجواباً لوزير الاقتصاد، يوسف بطرس غالى، عن الأجور غير العادية التى حصل عليها بعض العاملين ببورصة القاهرة والتى تصل فى بعض الأحيان إلى أكثر من ١٠ آلاف جنيه فى الشهر لموظفين من الشباب. كان النائب يمسك فى يده قائمة من الأسماء والأجور ويلوح بها أمام مجلس الشعب. هذه القائمة سربت إلى بالطبع بيروقراطية البورصة التى تشعر بالمرارة وبالحقد من الوضع المتدنئ الذى تعيشه بعد وصول هذه الطائفة من العاملين الجدد.

لقد برر وزير الاقتصاد الأجور الهائلة التى تحصل عليها هذه الفئة بأن البورصة تحتاج إلى بعض الكفاءات التى لا تتوفر فى الكادر القديم ولا يمكن الحصول عليها إلا بهذه الأجور. وفى حقيقة الأمر فإن قضية بورصة القاهرة لا تكشف فقط عن مشكلة المحسوبية والتى يحصل بمقتضاها بعض أبناء نوى النفوذ على أجور مغالى فيها. إنها تلخص العضلة التى يعانى منها جهاز الدولة بعد أن تدهورت كفاءة العاملين به، وبعد أن أصبحت الفجوة هائلة بين المستوى الفنى للعاملين بالقطاع العام والخاص. فالمكاتب الفنية التى توسعت العديد من مؤسسات الدولة فى إنشائها تمثل حلاً سهلاً وسريعاً تلجأ إليه القيادات الجديدة فى تلك المؤسسات. فعوضاً عن القيام بتغييرات كلية وجذرية فى جهاز الدولة تقوم تلك القيادات بإنشاء هيكل مواز للهيكل الرسمى للوزارات. وهو وإن كان يقدم بعض الحلول العملية والسريعة لإدارة جهاز دولة فى حالة انهيار، لكنه يؤجل الإصلاح الكلى إلى مستقبل بعيد، غير معلوم تاريخه.

ولكن فى حالات أخرى لا يمكن تفسير تنامي زيادة التفاوت الهائل فى الأجور داخل مؤسسات الدولة بمقتضيات ضخ عناصر شابة وجديدة فى الوزارات. فى معظم الحالات تكون زيادة التفاوتات راجعة إلى ضعف سيطرة الحكومة على المؤسسات العامة وإلى تفتت الدولة ونمو الجزر المنعزلة بها. وهذا ما شهدته بالذات المؤسسات التى ظل على رأسها قيادات لمدد تتجاوز عقدين من الزمن. فى مقدمة تلك المؤسسات وزارتى الإعلام والزراعة التى تولى قيادتها لأكثر من عقدين وزيران كانا يشغلان مناصب

قيادية فى الحزب الوطنى الحاكم. وبسبب النفوذ السياسى لبعض الوزراء وبسبب طول بقائهم فى الحكم، تحولت هذه الوزارات إلى كيانات مستقلة داخل الدولة يتم توزيع الموارد والأجور بها وفقاً لأهواء القيادات.

كانت قضية محمد الوكيل، رئيس قطاع الأخبار بالتلفزيون، من ضمن القضايا التى وضحت بجلاء تلك الظاهرة. لقد تم القبض على الوكيل فى قضية فساد. وفى معرض دفاعه عن نفسه أمام النيابة نفى الوكيل تهمة الفساد لسبب بسيط جداً، فقد صرح بأنه ليس محتاجاً للفساد أصلاً بما أنه يحصل على أجور وبدلات وحوافز تصل إلى عشرات آلاف من الجنيهات فى الشهر.

وكانت النتيجة الطبيعية لزيادة التفاوتات فى توزيع الدخل داخل المؤسسات هى انتشار الفساد وظاهرة البقشيش حتى أصبحت هى القاعدة فى التعاملات. وهذا البقشيش لا يحصل عليه الموظف فقط لمخالفة القانون بل أيضاً لمجرد القيام بوظيفتهم الطبيعية. ظاهرة البقشيش وصلت فى انتشارها إلى الحد الذى أصبحت فيه مؤسسات الدولة تلجأ إليه بغرض تعاون مؤسسات أخرى. مثال ذلك اللجان الوهمية التى كانت بعض الوزارات تشكلها وتضم فيها بعض موظفى وزارة التخطيط حتى تضمن تعاون تلك الوزارة معها وقيامها بزيادة مخصصاتها المالية^(٢٢). لا ننسى أنه وحتى عام ٢٠٠٣ كانت وزارة التخطيط تتحكم فى توزيع الاستثمارات العامة على مختلف الوزارات، وكان كسب رضا كبار مسئوليهامهما لمؤسسات الدولة المختلفة والتى تتنافس على موارد الخزانة العامة.

خاتمة :

تعرضنا فى هذا الفصل إلى تحولات توزيع الموارد العامة على مؤسسات الدولة فى التسعينات. وقد ركزنا على التحولات المهمة، وكان على رأسها زيادة نصيب وزارة الداخلية والثقافة والإعلام والأوقاف. وقد فسرنا الزيادة فى موارد تلك المؤسسات بمقتضيات الأمن والاستقرار الذى كان يتهدهه صعود الحركة الإسلامية، وأيضاً تناقص موارد الدولة الرعوية التى كانت تحقق الاستقرار فيما سبق بالاعتماد على سياسات التوزيع. كانت

زيادة موارد تلك المؤسسات عاملاً مهماً في تنشيط سياسة الضبط الأمنى التى طبقها النظام بنجاح فى التسعينيات.

ولكن مقتضيات الأمن لا تفسر كل التحولات فى توزيع الموارد. فى أحيان أخرى كانت التحولات مدفوعة بمقتضيات التنمية الاقتصادية مثل حالة وزارة التعليم. ولكن على العكس من حالة مؤسسات الأمن كانت التحولات التى أصابت التعليم متأخرة (فى التسعينات) وضعيفة (بدون ضخ موارد كبيرة فى ميزانية الأجور). لا شك أن النظام السياسى المصرى كان سريعاً وقوى الاستجابة لمقتضيات الأمن أكثر من مقتضيات التنمية الاقتصادية. وهذا ما يفسر جزئياً تعثر هذه التنمية فى التسعينات. سنعود إلى هذه النقطة فى الفصول القادمة.

الهوامش والمراجع

(1) O'CONNOR James. The fiscal crisis of the state. New York : Saint martin press, 1973.

(2) IMF. *Arab republic of Egypt. Economic readjustment with growth*. Country economic memorandum. Washington : IMF, 1990.

(٣) ربما يكون أحد أفضل الكتب التي تعرضت لهذه الاستراتيجية هو كتاب روبرت 'سبرينجبرج':

SPRINGBORG Robert. Mubarak's Egypt : fragmentation of the political order. Boulder, Colo. : Westview, 1989.

(٤) حسين عبد الرازق، مصر في ١٨ و ١٩ يناير. القاهرة، شهدي، ١٩٨٥.

(5) BRUMBERG Daniel. Survival strategies vs. democratic bargains : The politics of economic reform in contemporary Egypt. *The Politics of Economic Reform in the Middle East* / ed. Par Henri J. Barkey. New York : St. Martin's press. 1992, p. 85.

(٦) لمزيد من التفاصيل انظر: سبرينجبرج، مرجع سبق ذكره.

(٧) المرجع السابق.

(٨) كان تعاطف المشير أبو غزالة مع الولايات المتحدة أمراً معروفاً، إلى الدرجة التي جعلت الروائي "صنع الله إبراهيم" يخصص مساحات من روايته "ذات" للتعرض لتصريحات المشير في هذا الصدد. انظر: صنع الله إبراهيم، ذات، الطبعة الثالثة، القاهرة، دار المستقبل العربي، ١٩٩٨.

(٩) روبرت سبرينجبرج، مرجع سبق ذكره.

(١٠) عبد الخالق فاروق، العربي، ١٢/٣/٢٠٠٣.

(١١) مجلة "القاهرة" التي تأسست في أوائل التسعينات هي أحد الأمثلة لذلك.

(١٢) لا زالت أصدااء تلك النقاشات تتردد في النقاش العام حتى الآن.

(١٣) هذا ما يقوله باستمرار وزير التعليم أثناء مناقشة الموازنة العامة للدولة في مجلس الشعب.

- (١٤) وزارة التخطيط، الخطة الاقتصادية والاجتماعية السنوية، ١٩٩٨.
- (١٥) لا نملك للأسف أرقامًا عن هذه المساهمات.
- (١٦) عادل بدر، مدرس وباحث في شئون التعليم.
- (١٧) مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، تقرير الاتجاهات الاقتصادية الاستراتيجية، ٢٠٠٠.
- (١٨) عبد الخالق فاروق. اقتصاديات الإدارة الحكومية. القاهرة، دار الكلمة، ٢٠٠٣.
- (١٩) يتضح هذا من العديد من الكلمات التي ألقاها حسنين في مؤتمرات خاصة بالموازنة والتي شارك الباحث فيها.
- (٢٠) نحن نتعرض هنا للمؤسسات التي يحصل عاملوها على أعلى الأجور في الدولة. أي أننا نركز على الفروق بين مؤسسات الدولة وليس داخل هذه المؤسسات. لأن هناك تباينات هائلة في الدخل داخل كل مؤسسة. ولا مانع من وجود أقلية تحصل على أجور خيالية داخل مؤسسات تتميز بالتدنى الشديد لأجور عامليها مثل الإدارة المحلية. سنعود إلى هذه النقطة في الفصل القادم.
- (٢١) انظر على سبيل المثال: الجهاز المركزي للمحاسبات، تقرير عن الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، ٩٨/١٩٩٧.
- (٢٢) وفقاً لرأفت أبو سيف، وكيل أول وزارة التخطيط سابقاً.

♦ الفصل الثالث ♦

**الأزمة المالية وتأثيراتها على علاقة الحكومة المركزية
بالوحدات المحلية:
لا مركزية أم تفتت؟**

يعالج هذا الفصل تأثيرات أزمة الدولة المالية على العلاقة بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية من ناحية، ويتعرض لتأثيراتها على استراتيجيات تعبئة الإيرادات للوحدات المحلية. تشمل الوحدات المحلية في مصر المحافظات التي يبلغ عددها ٢٧ محافظة والتي تحتوى على وحدات أصغر منها وهي المدن والمراكز القرى والأحياء. سنركز هنا على مستوى المحافظات. يتعرض الفصل إلى الاستراتيجية الذي اتبعتها الحكومة المركزية من أجل تخفيف عبء المحليات عليها. كما يتعرض إلى استراتيجيات الحكومات المحلية للتكيف مع انخفاض الموارد التي تأتي من القاهرة. وفي معرض تحليلي لهذا التكيف سأركز على محافظتين هما الإسكندرية وقنا باعتبارهما نموذجين للنجاح النسبي في التكيف مع أزمة الدولة المالية وفي تعبئة الموارد من السكان. ولكننا سنبدأ الحديث بالتعرض لتطور المسألة المحلية إبان العهد الناصري.

الناصرية وتأسيس الدولة المركزية المعاصرة

صنف كارل فيثفوجل في كتابه الشهير، "الاستبداد الشرقي"^(١)، مصر كحالة متأصلة من المركزية السياسية المبنية على حتمية جغرافية، وهي مركز مصدر الحياة في نهر النيل، مما يجعل سكان البلاد سجناء للسلطة المسيطرة على شريان الحياة هذا. وهو الأمر الذي يختلف عن حالة البلاد التي تعتمد على الأمطار. فهنا يصعب على سلطة مركزية أن تستبد لأن شريان الحياة يأتي من السماء ومن ثم تصعب السيطرة عليه. كانت خلاصة فيثفوجل هي ما يأتي: عندما يكون سكان البلاد معتمدين على الأنهار، لا على الأمطار، ستجد السلطة السياسية هناك مركزية، بل استبدادية. إنها فكرة منطقية جداً، ولكنها تعرضت لانتقادات عنيفة في العلوم الاجتماعية لا مجال هنا لسردها. نريد أن نوضح فقط أنه من المرجح أن يكون لنهر النيل دور في المركزية والاستبداد في مصر الزراعية، أي تلك التي كان مصدر ثروتها الأساسي هو فلاحه الأرض. ولكن منذ القرن التاسع عشر يترك القطاع الزراعي مكانه كمصدر للثروة، لتحل محله الصناعة والتجارة والخدمات. لذلك فالبحث عن جذور المركزية المصرية المعاصرة لا يجب أن ينطلق من الجغرافيا ولكن من السياسة.

يمكن التأريخ لبداية المركزية المعاصرة بوصول الضباط الأحرار إلى سدة الحكم عام ١٩٥٢. أمسك هؤلاء بزمام الحكم بشكل فوقى وفردى بواسطة انقلاب عسكري. كان لإعادة تشكيل المجتمع تلك أن تتم بشكل مركزي، وذلك لأنها ببساطة تأتي من أعلى: قرارات تصدر من القاهرة، وبالذات من مكتب رئيس الجمهورية، لتتولى الجهات التنفيذية في كل البلاد تطبيقها. النموذج الناصري بسيط ويتلخص في الآتي: هناك سلطة رشيدة ووطنية تمتلك رؤية لصالح البلاد تستلهمها من عبقرية "الشعب المعلم". سيكون على هذه السلطة أن تزيح الفئات الاجتماعية أو الجماعات السياسية التي تعارض التطبيق. كان لابد أو تلجأ الناصرية للمركزية لتحقيق ما رآته من مشروع تنموي.

لم تكن المركزية الناصرية فقط نتاج عملية تأمين جانب مهم من الثروة في البلاد، والميل التدريجي نحو "اقتصاد موجه". لقد كانت أيضاً النتيجة الطبيعية للنظام السياسي الاستبدادي الذي أقامه عبد الناصر. الديمقراطيات البرلمانية غالباً ما تسمح، بل قل تستدعي، قدراً ما من اللامركزية يتسع أو يضيق تبعاً لتاريخ الدولة السياسي. ولكن النظم الاستبدادية لا تتعايش مع اللامركزية. لأن قيام "الجماهير" بمبادرات داخل محيطها المحلي يعنى بالضرورة تطور قوى سياسية محلية مستقلة عن المركز في القاهرة. وهذا ما لا يسمح به النظام الاستبدادي.

توقفت عملية المركزية التي قام بها النظام الشعبوي الاستبدادي المصري بوفاء عبد الناصر. فقد أتى إلى الحكم رئيس جديد كان عليه أن يلجأ لقوى اجتماعية خارج الدولة حتى يزيح القوى المناوئة له والكامنة في أجهزة الدولة، حتى بعد سحق قياداتها ووضعها في السجن عام ١٩٧١، فيما عُرِف حينها بقضية "مراكز القوى". تمثلت هذه القوى التي لجأ إليها السادات في بعض الفئات الاجتماعية التي تضررت من النظام الناصري وأيضاً في تلك القوى السياسية التي نكل بها جمال عبد الناصر مثل الشيوعيين والإخوان. المهم أن تخفيف قبضة النظام الاستبدادي على الناس كان يسمح بدرجة أعلى من اللامركزية. أضف إلى ذلك أن الدولة المرهقة بل قل المنهارة مالياً، بعد سنوات طويلة من الصراع المرير مع إسرائيل، لم يكن في وسعها أن تستمر في إمداد المجتمعات المحلية بما تحتاجه.

هذا التوجه نحو اللامركزية ترجمه نظام السادات فى قانون الحكم المحلى الجديد رقم ٥٢ لعام ١٩٧٥، والذي يعده البعض أكثر القوانين ميلاً نحو اللامركزية فى التاريخ المعاصر للبلاد^(٢). نص هذا القانون على تشكيل مجالس محلية منتخبة وأعطى لها سلطة جديدة، وهى حق الاستجواب للمسؤولين فى الحكم المحلى. أما فيما يخص مالية المحليات فقد سمح القانون لهذه الوحدات بإنشاء حسابات خاصة تقوم بتجميع مواردها من السكان وتقوم بإنفاقها باستقلالية كبيرة عن الحكومة المركزية فى القاهرة.

ولكن فى أواخر السبعينات تزايدت الضغوط الداخلية على السادات. فاتفاقية الصلح مع إسرائيل أثارت ضده معارضة شديدة كانت تضغط بشدة على النظام. والتيار الإسلامى الذى كان يلعب به فى مواجهة اليسار انقلب عليه. وسياسة الانفتاح الاقتصادى أدت إلى صعود طبقات اجتماعية وانهيار طبقات أخرى أوضحت تدميرها بشكل عنيف فى يناير ١٩٧٧. كل هذا أدى بالسادات إلى تقليص مساحة الحريات وإلى محاصرة معارضيه. هذه النزعة الاستبدادية ترجمها السادات على المستوى المحلى فى القانون رقم ٤٣ لعام ١٩٧٩ الذى قلص فيه السادات من حقوق المحليات وعلى رأسها حق "الاستجواب". وقد كان هذا الاستجواب يشكل صداماً كبيراً للنظام لأنه كان قناة توصيل للمطالب المحلية التى انهمرت على الحكومات المحلية كالسيل مما جعل النظام يفضل إغلاقها^(٣). وبهذا طوت مصر صفحة قصيرة ومحدودة من اللامركزية استمرت ثلاث سنوات فقط، كانت كافية لى يدرك النظام الاستبدادى أن المركزية فضيلة فى كل الأحوال، فى ظل الاقتصاد الاشتراكى الموجه، كما فى ظل الاقتصاد الحر.

مبارك: الاتجاه نحو اللامركزية فى البداية

بدأ مبارك حكمه بتلطيف الأزمة السياسية التى انتهى إليها حكم السادات والتى بسببها قام هذا الأخير باعتقال معارضيه من كل الأطياف السياسية. أفرج مبارك عن المعتقلين وسمح بعودة مساحة الحرية التى كان السادات قد أوقفها فى آخر عهده. فى هذا السياق كان من الممكن أن يعود النظام للسماح بقدر ما من اللامركزية التى بدأها السادات بالقانون رقم ٥٢ لعام ١٩٧٥ والتى أجهزها بالقانون ٤٣ لعام ١٩٧٩. ولكن بما أن مبارك يميل

إلى الجمود المؤسسى لم يترجم ذلك الاتجاه نحو اللامركزية فى قانون جديد للحكم المحلى، لكنه ترجمه فى تخفيف قبضة الأمن على الانتخابات المحلية لعام ١٩٨٢^(٤). من الجدير بالذكر أن الأفكار التنموية الآتية من الخارج فى تلك المرحلة كان تدفع صوب اللامركزية. حققت فكرة "التنمية المحلية" سيطرة على المؤسسات الدولية العاملة بالتنمية. والقضية لم تنحصر فقط فى تأثير فكري، ولكن فى دعم مادي وفنى قدمته العديد من المؤسسات لتنمية اللامركزية فى مصر. على رأس تلك المؤسسات الهيئة الأمريكية للتنمية الدولية أو "المعونة الأمريكية" التى عبرت عن دعمها لهذه الفكرة بواسطة عشرات البحوث والتقارير والمؤتمرات والمشروعات التى مولتها^(٥).

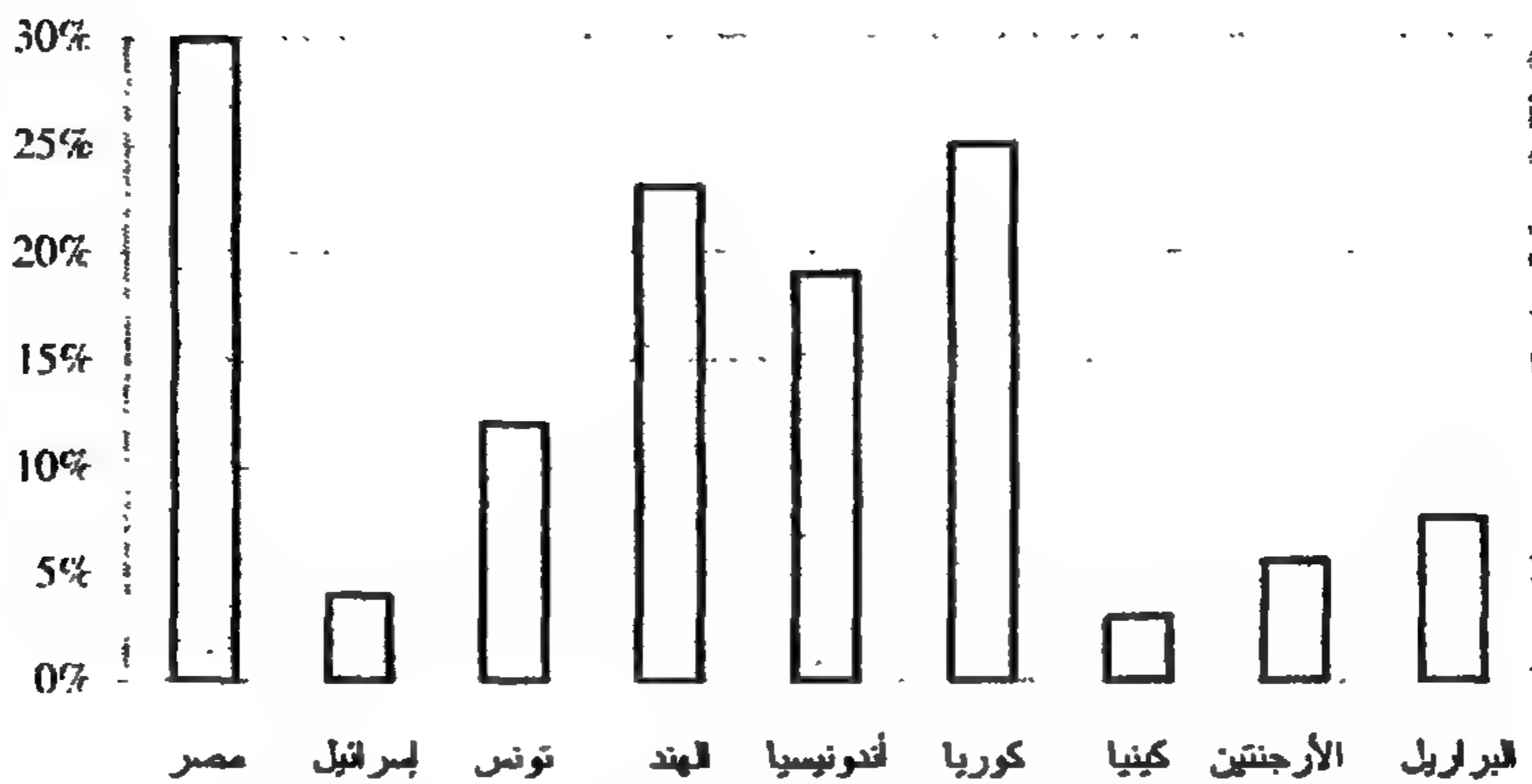
هذا الاتجاه نحو اللامركزية عبر عن نفسه فى ميزانية الدولة التى خصصت جانباً متزايداً من الموارد للإدارة المحلية. لقد زاد نصيب الإدارة المحلية من إجمالى النفقات الجارية للدولة من ١٢,٨% عام ٨١/١٩٨٠ إلى ٢٠,٥% عام ٩٠/١٩٨٩. كما زاد نصيبها من إجمالى أجور العاملين بالدولة من ٣٩,١% إلى ٥١,١%^(٦). بالإضافة إلى ذلك فقد تميز عقد الثمانينات بالنمو السريع للصناديق الخاصة الخاضعة لسيطرة الوحدات المحلية. وبخلاف الموارد التى تأتى للمحليات من الحكومة المركزية، فإن موارد الصناديق الخاصة تخضع لتصرف الوحدات المحلية. صحيح أن الصناديق تخضع للمسائلة القانونية، بما أن الأجهزة الرقابية مثل الجهاز المركزى للمحاسبات تقوم بالإشراف المالى عليها، إلا أن المحافظات تستطيع إنفاق أموال الصناديق بحرية نسبية لا تتوافر فى حالة الموارد التى تأتى من الحكومة المركزية. على سبيل المثال، فى حالة موازنة المحليات التى تأتى من الحكومة المركزية لا تستطيع السلطات المحلية ترحيل الفوائض فى الميزانية من سنة لأخرى. أما فى حالة الصناديق الخاصة فهى تستطيع ذلك.

خلاصة القول، بعد أن شهدت مصر عقدين من المركزية تحت حكم الرئيس جمال عبد الناصر، تميز بغياب أية مساحة من الاستقلالية للوحدات المحلية، تعثر هذا الميل للمركزية فى أواخر عهد عبد الناصر وانقلب إلى اتجاه نحو اللامركزية فى عهد السادات، باستثناء سنواته الأخيرة، وأيضاً إلى اتجاه نحو تخفيف قبضة المركز على الأطراف فى سنوات مبارك الأولى. ولكن نتائج هذا الميل اللامركزى كانت متواضعة للغاية إذا قارنا

مصر بدول أخرى. تظل مصر أحد أكثر البلاد مركزية في العالم. يمكن تلخيص ذلك في أن اعتماد الحكومة المحلية في مصر على التحويلات الآتية من المركز هو الأعلى في العالم، على حد علمنا. شكل ١ يلخص ذلك.

شكل ١

تحويلات الحكومة المركزية للمحليات كنسبة من الإنفاق العام الإجمالي للدولة في ١٩٨٤



Source: IMF, Government finance statistics, 1991, pp. 74-75

العودة للمركزة بقوة منذ نهاية الثمانينات

عاد النظام بقوة إلى المركزية في نهاية الثمانينات. ففي عام ١٩٨٨ قامت الحكومة بتعديل قانون المحليات رقم ٤٣ لعام ١٩٧٩ لكي تغير من تسمية السلطة المحلية من "الحكم المحلي" إلى "الإدارة المحلية". لم تكن الحجة التي أقامت عليها الحكومة ذلك التغيير تفتقد للمنطق: مصر بلد غير فيدرالي unitary لا يعطى أية سلطة تشريعية للمحليات^(٧). وعليه فنحن هنا بصدد إدارة محلية وليس حكومة محلية. ولكن بغض النظر الجانب المنطقي للتسمية الجديدة، فإن ذلك التحول كان يؤذن بميل جديد نحو المركزة.

هناك العديد من العوامل التي دفعت إلى زيادة الميل نحو المركزية في نهاية الثمانينات. أولاً كان هناك مقاومة شديدة داخل المؤسسات المركزية باعتبار أن أي ميل نحو اللامركزية لا بد وأن يقلص من نفوذها. على رأس تلك المؤسسات تأتي وزارة المالية التي كانت قياداتها تراقب بقلق النمو السريع للصناديق الخاصة التي تخرج عن سيطرتها^(٨). بالنسبة لوزارة المالية تمثل الصناديق الخاصة انتهاكاً مباشراً للمبدأ المقدس في المالية العامة وهو وحدة وشمول الميزانية (unité du budget)، ذلك المبدأ الذي ينص على شمول ميزانية الدولة على كل الإيرادات والنفقات العامة، وهو الأمر الذي يهدده وجود صناديق تجمع مواردها وتتفقاها بعيداً عن الموازنة العامة للدولة.

وبسبب أزمة الدولة المالية التي وصلت إلى أوجها في الثمانينات كان على الحكومة أن تضبط من نفقاتها أو على الأقل أن تعيد صياغة أوجه إنفاقها. وكان من أوجه الإنفاق تلك استخدامات المستوى المحلي التي شهدت في الثمانينات نمواً سريعاً يفوق نمو استخدامات المستويات الأخرى للدولة. أضف إلى ذلك أنه حين يحين وقت النقش، لا تتحمل مؤسسات الدولة فاتورة النقش بشكل متساوٍ. هناك مؤسسات يجب أن تضحى أكثر من مؤسسات أخرى. لا شك أن الحكومة المحلية هي أضعف حلقات الدولة.

علاوة على ذلك كان صعود الحركة الإسلامية في أواخر الثمانينات أحد العوامل التي دفعت النظام إلى الميل نحو مركزية إدارة الدولة وهو شيء اعتبره هذا النظام ضرورياً من أجل إحكام الضبط السياسي والأمني. في الثمانينات كان المستوى المحلي من الدولة هو الأكثر انفتاحاً للحركة الإسلامية. بل كان هذا المستوى يتعايش مع الإسلاميين في كثير من الأحيان كما أوضحت بعض الدراسات^(٩). أحد الأمثلة التي يسوقها ضياء رشوان^(١٠) هي حالة محافظة سوهاج. تميزت هذه المحافظة بمستوى منخفض من المواجهات المسلحة مع الإسلاميين. وهذا ما يجد تفسيره، وفقاً لرشوان، في الاتفاق غير المعلن بين محافظ سوهاج والإسلاميين هناك على ألا يقوم الأول بملاحقة النشطين الإسلاميين في مقابل أن يتمتع هؤلاء عن ارتكاب أعمال عنف هناك. هكذا كانت مركزية اتخاذ القرار ومركزية الموارد هي أحد الوسائل التي لجأ إليها النظام لمحاصرة الحركة الإسلامية. وهذا ما

يتبين بشكل لا يدعو للشك في تعديل قانون اختيار العمدة في القرى والذي أحل نظام اختيار العمدة بواسطة السلطات مكان انتخابه^(١).

خلاصة القول إن ضرورات الضبط المالي والضبط الأمني كانا يدفعان صوب السيطرة على إنفاق الوحدات المحلية. جدول ١ يبين انخفاض نصيب المستوى المحلي للدولة من الإنفاق العام في التسعينات.

جدول ١

نصيب المحليات من أنواع مختلفة من النفقات العامة

1996/97	1989/90	
18,3%	20,5%	النفقات الجارية للمحليات / إجمالي النفقات الجارية في الموازنة ^(*)
47,9%	51,1%	أجور العاملين بالمحليات / إجمالي العاملين بالدولة
40,2%	43,2%	العجز الجارى المحلى / إجمالي العجز الجارى
9,3%	22%	استثمارات المحليات / إجمالي استثمارات الدولة ^(**)
8,7%	22,7%	العجز فى الاستثمارات المحلية / العجز الإجمالى فى الموازنة الاستثمارية للدولة
10,1%	10,3%	الدعم المقدم من الحكومة للمحليات / الموازنة العامة للدولة

المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، ٩٠/١٩٨٩ و ٩٧/١٩٩٦.

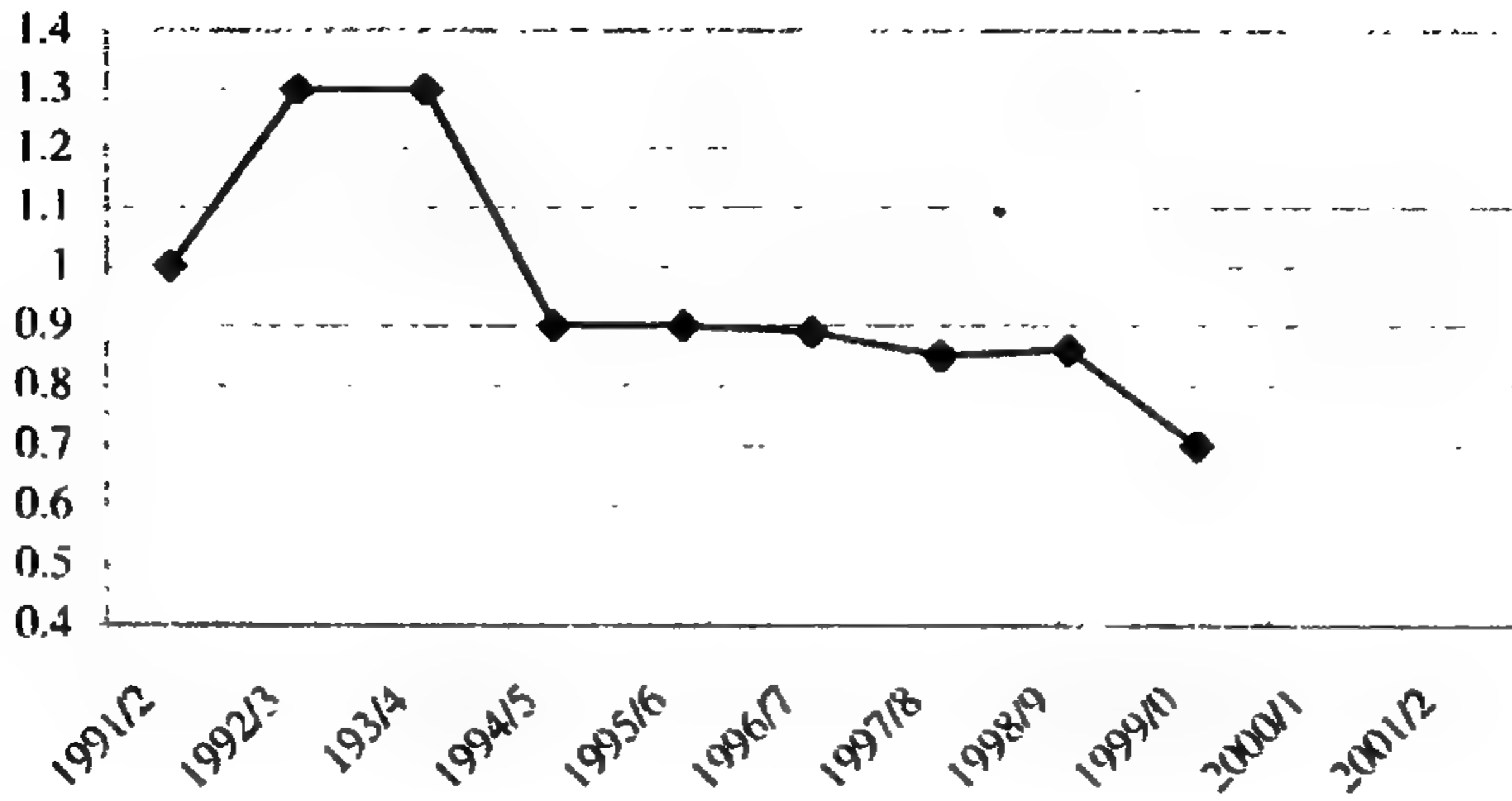
(*) لا تدخل فيها نفقات الهيئات الاقتصادية والقطاع العام.

(**) لا تدخل فيها استثمارات الهيئات الاقتصادية والقطاع العام.

لم يأت انخفاض موارد الوحدات المحلية للدولة فقط من تقلص التحويلات التى تتدفق إليها من الحكومة المركزية ولكن أيضاً من تدهور إيراداتها الخاصة. شكل ٢ يوضح كيف انخفضت عوائد الضرائب والرسوم المحلية كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى.

شكل ٢

إيرادات المحليات من الضرائب كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي



المصدر: محسوبة بواسطة الباحث من بيانات وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة.

يعود تدهور الإيرادات الخاصة للمحليات لعدة عوامل. فلنعدد بادئ ذي بدء إيرادات المحليات. جدول ٢ يوضح ذلك.

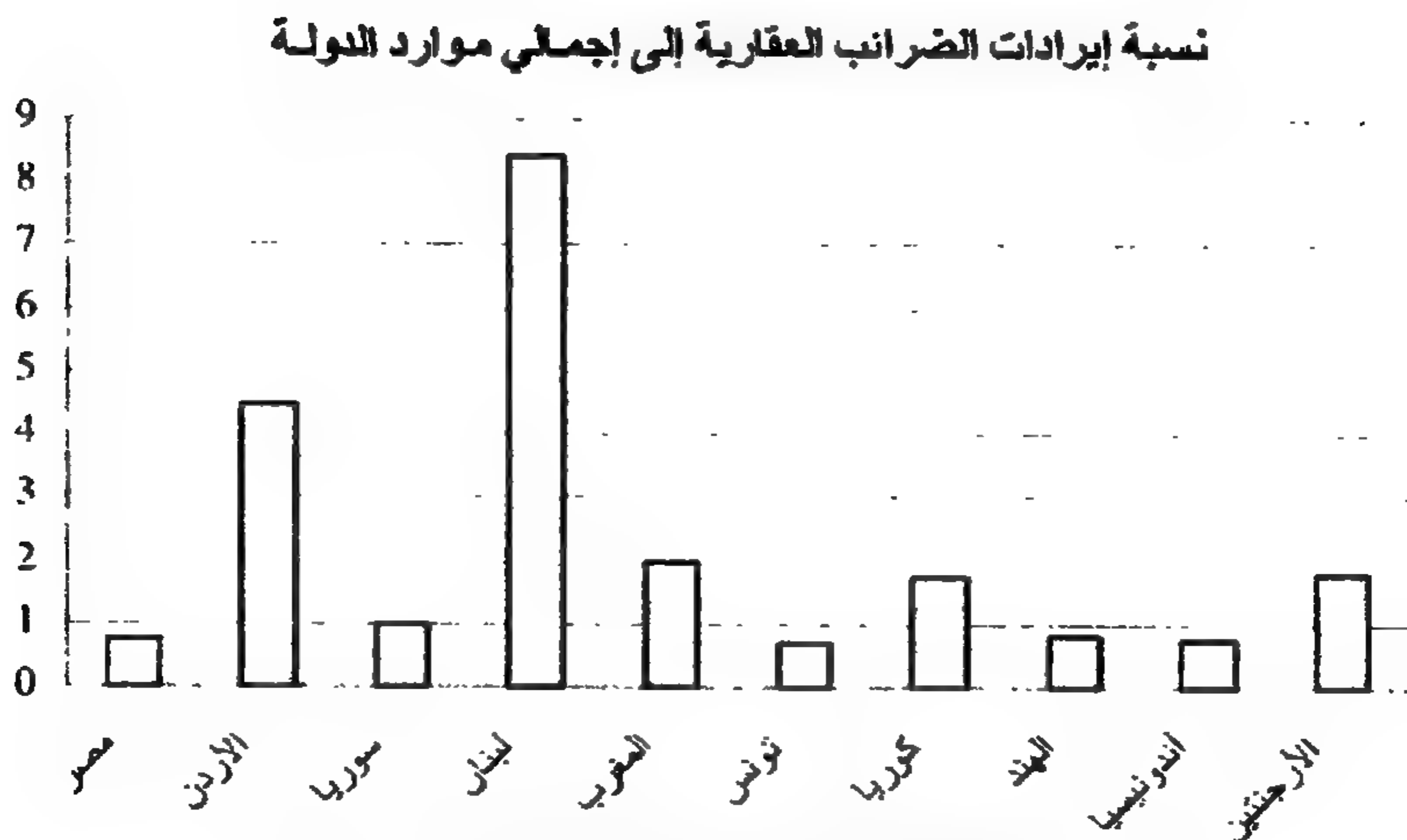
جدول ٢
مصادر إيرادات المحليات

1997/98 (%)	1989/90 (%)	مصادر الموارد الذاتية للمحليات
1,8	2,3	الضريبة العقارية
0,4	0,5	ضرائب الملاهي
0,8	2	رسوم السيارات
1	1,6	دخول مشتركة
1,1	1,8	صندوق مشتركة
0,1	0,7	ضرائب على أرباح قناة السويس
5,6	8,9	إجمالي الموارد السيادية
0,6	0,8	خدمات محلية
0,02	0,7	موارد أملاك المحليات
0,8	1,1	ضرائب محلية
1	2,3	دخول من مشروعات
-	1,5	دخول متنوعة
9	7,9	الصناديق الخاصة
0,8	0,1	موارد أخرى
13	14,4	إجمالي الموارد الذاتية للمحليات
81,4	76,8	الدعم المقدم من الحكومة المركزية
100%	100%	إجمالي الدخل الجارية للمحليات

المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، ٩٠/١٩٨٩ و٩٨/١٩٩٧.

كما يوضح الجدول السابق، فإن عوائد الضرائب المحلية قد انخفضت كنسبة من إجمالي إيرادات الوحدات المحلية في التسعينات. وصلت عائدات الضريبة العقارية (وهي أهم ضريبة محلية) إلى ١,٨ % فقط من إجمالي إيرادات المحليات. وهذه الإيرادات الضعيفة للضريبة العقارية لا تقتصر على الحالة المصرية. ففي كل الدول النامية تعاني تلك الضريبة من محدودية عوائدها لغياب وجود سوق عقارى متطور يعيد تقدير قيمة العقارات بشكل دوري. وعلى الرغم من أن تلك خاصية تعاني منها كل الدول النامية، فإن الحالة المصرية تكشف عن ضريبة عقارية منهارة. شكل ٣ يوضح ذلك.

شكل ٣



Source: FMI, Government finance statistics, 1999.

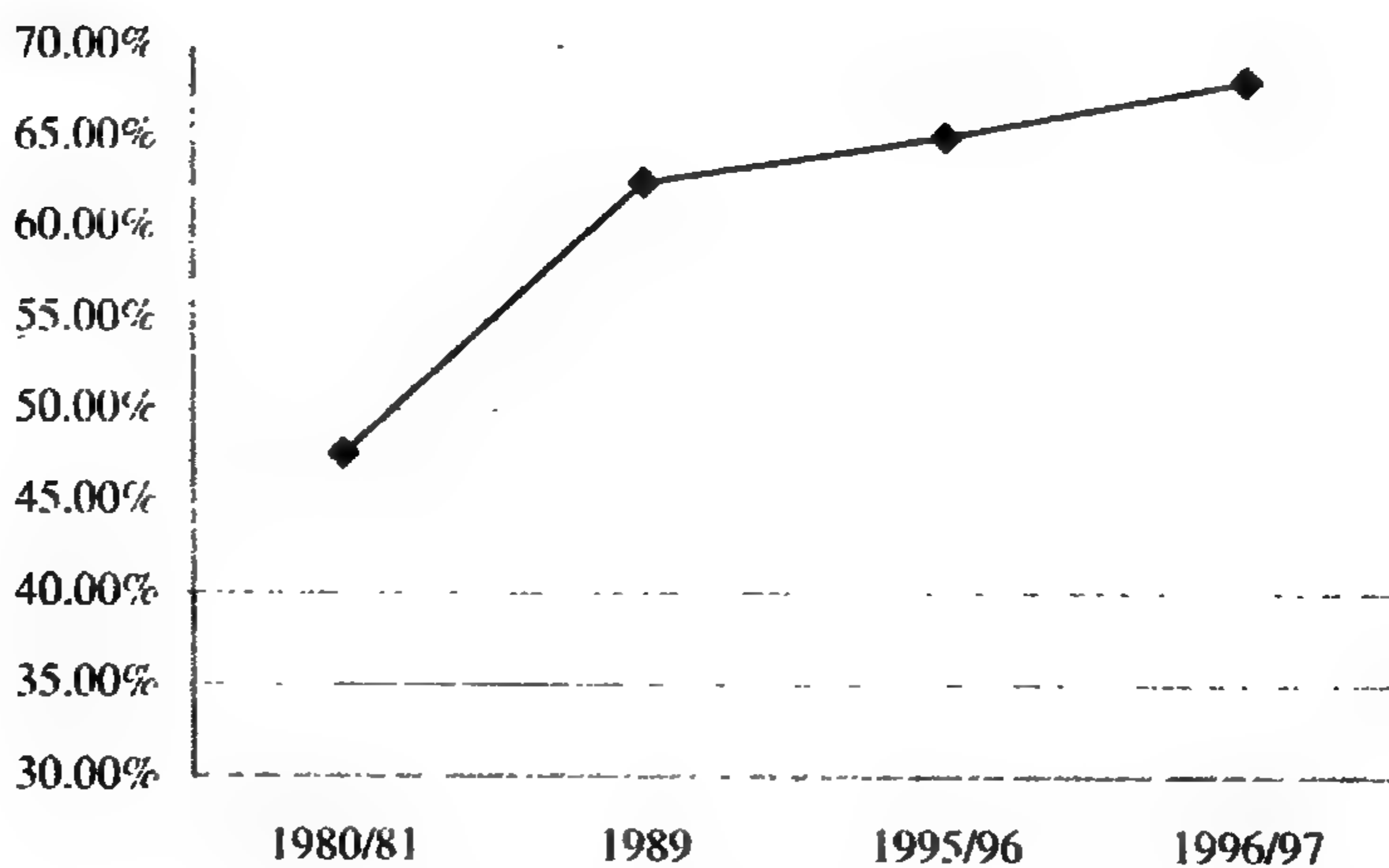
هذا التدهور الذى لحق بالإيرادات المحلية من الضرائب يمكن تفسيره بأن الحكومة المركزية تحتكر الضرائب التى تزيد عوائدها بزيادة النشاط الاقتصادي، مثل الضرائب على الدخل وضريبة المبيعات. أى أن الضرائب التى تركتها السلطة المركزية للوحدات المحلية تتميز بالركود وبصعوبة التشغيل. وإذا كان النظام قد فشل فى إجراء إصلاح للضرائب على الدخل، على الرغم من إيدائه الاهتمام بذلك، (سنعود لذلك فى

الفصل الخاص بدولة الجباية) فإنه لم يبد أى اهتمام بالعمل على إصلاح الضرائب المحلية من أجل زيادة إيراداتها. بالإضافة إلى ذلك وكما يتبين من جدول ٢ فإن الإيرادات التى تأتى من أملاك المحليات قد أظهرت ميلاً إلى الانخفاض فى التسعينات. وذلك يرجع إلى حد كبير إلى عملية الخصخصة التى طالت بعض المشروعات المملوكة للمحليات.

وقد أدى تدهور الموارد الخاصة الذاتية للوحدات المحلية إلى زيادة اعتمادها على تحويلات الحكومة المركزية. شكل ٤ يوضح كيف زادت نسبة هذه التحويلات من إجمالى إيرادات المحليات ووصلت فى عام ١٩٩٦/٩٧ إلى ٦٨%.

شكل ٤

تحويلات من الحكومة المركزية كنسبة من إيرادات المحليات



المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامى للوزنة العامة للدولة، سنوات مختلفة

هذا الاعتماد المتزايد للوحدات المحلية على موارد الحكومة المركزية يُستند عليه فى الخطاب الرسمى للحكومة المركزية لبيان تزايد عبء المحليات على موازنة الدولة. ولكن هذا غير صحيح. يكفى أن نبين هنا

تطور نسبة تحويلات الحكومة المركزية إلى المحليات من إجمالي الإنفاق العام لكي نكتشف أن التحويلات لم ترتفع بالقدر الذي يسمح بالدفع بهذا الرأي. هذه النسبة ارتفعت من ٩,٣ % عام ٨١/١٩٨٠ إلى ٩,٥ % عام ٩٠/١٩٨٩ وإلى ١٠,٥ % عام ٩٦/١٩٩٥ ولكنها عادت وانخفضت إلى ١٠,١ % عام ٩٧/١٩٩٦^(١٢). بعبارة أخرى بالرغم من أن المحليات تعتمد أكثر فأكثر على تحويلات الحكومة المركزية فإن هذه الأخيرة لا تخصص موارد متزايدة للمحليات. لقد انخفض نصيب المحليات من إجمالي النفقات الاستثمارية للدولة من ٣٠,٨ % في عام ٨١/١٩٨٠ إلى ٢٢ % عام ٩٠/١٩٨٩ وإلى ٩,٣ % عام ٩٧/١٩٩٦^(١٣). أما نسبة النفقات الجارية للمحليات من إجمالي النفقات الجارية للدولة، فقد أخذت وقتاً أطول لكي تنخفض. فمرونة هذه النفقات (التي تشمل على الأجور) أقل بكثير من مرونة النفقات الاستثمارية. ولكنها في النهاية انخفضت من ٢٠,٥ % عام ٩٠/١٩٨٩ إلى ١٨,٣ % عام ٩٧/١٩٩٦^(١٤).

خلاصة القول، الإيرادات الضريبية للوحدات المحلية تميل للانخفاض. وهو الحال أيضاً مع عوائد أملاك ومشروعات المحليات. وعلى ذلك فإن احتياج الوحدات المحلية لتحويلات الحكومة المركزية تزداد، لكن تلك الحكومة لا تستجيب في ضوء تقلص إيرادات الدولة.

المركزة والخصخصة هي الحل بالنسبة للحكومة المركزية

انعكس إهمال الحكومة المركزية للمحليات على أداء تلك الوحدات التي شهدت تدهوراً كبيراً في الثمانينات والتسعينات. بالإضافة إلى ذلك فإن العاملين بالمحليات يحصلون على أقل الأجور في جهاز الدولة. جدول ٣ يبين التوزيع الشديد للتفاوت للأجور بين مختلف مستويات الدولة. يحصل موظفو الوحدات المحلية على ٤٨ % فقط من إجمالي الأجور بالدولة، هذا في الوقت الذي يشكلون فيه ٦١,٥ % من إجمالي الموظفين العاملين بها.

جدول ٣

توزيع الأجور على مختلف قطاعات العاملين بالدولة في ١٩٩٦/٩٧

القطاع	نسبة القطاع من إجمالي حجم العمالة في الدولة	نسبة الأجور التي يحصلون عليها من إجمالي الأجور في الدولة
الحكومة المركزية	28,3 %	37,1 %
الحكومة المحلية	61,5 %	48 %
الهيئات الخدمية	10,2 %	14,9 %
الإجمالي	100 %	100 %

المصدر: عبد الخالق فاروق، الموازنة العامة للدولة وحقوق الإنسان. القاهرة. مركز المساعدة القانونية، ٢٠٠٢.

والنتيجة الطبيعية التي يجب أن نتوقعها من سياسة الأجور تلك، أن الوحدات المحلية أصبحت تجتذب أقل العناصر مهارة وكفاءة في سوق العمل. وحينما تعطى موارد ضعيفة لقوة عمل محدودة الكفاءة يجب أن نتوقع أن يكون المنتج النهائي الذي تحصل عليه سيئاً. فالخدمات التي تقدمها الدولة على المستوى المحلي هي أسوأ الخدمات. ويجب أن نتوقع أيضاً أن لا يكون الفساد ظاهرة عرضية في المحليات ولكن أن يكون في قلب آلية تشغيل تلك الوحدات المحلية. وهذا ما توضحه تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات^(١٥).

تستخدم المجموعة الحاكمة هذه التقارير لإدانة المحليات ولبيان أنها لا ترضى عن الممارسات الفاسدة داخلها. أحد مداخلات رئيس ديوان رئيس الجمهورية، زكريا عزمي، في مجلس الشعب توضح ذلك. لقد وقف في مجلس الشعب وهو يلوح بتقرير الجهاز المركزي للمحاسبات قائلاً: "الفساد في المحليات بقى للركب". لكي نفهم مغزى هذه العبارة يجب أن نضعها في سياق الدور الذي يلعبه زكريا عزمي في البرلمان. جرت العادة في مجلس الشعب أن يكون زكريا عزمي من ناقدى الحكومة في البرلمان. وهذا جزء من عملية تقسيم الأدوار: أن ينتقد الحكومة مسئول قريب من الرئيس. فهذا يهدف إلى وضع مسافة بين الرئيس والحكومة تتحمل بمقتضاها هذه

الحكومة كل الخطايا، في حين يخرج الرئيس سالماً من القصة. وبما أن أكثر المؤسسات الحكومية تدهوراً هي المحليات فإن المسافة التي يأخذها الرئيس في مواجهة تلك المحليات يجب أن تكون كبيرة. إن الشدة التي تميز تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات الخاصة بالمحليات يمكن تفسيرها أيضاً بحقيقة أن الوحدات المحلية هي أضعف حلقات الدولة. لذلك فالهجوم عليها يكون سهلاً.

بالإضافة إلى ترك الإدارة المحلية أمام حملات الانتقادات العنيفة، لجأ النظام إلى تقليص مهام المحليات عن طريق وسيلتين: المركزة والخصخصة. حينما تصل الحكومة المحلية إلى مستوى عال من التدهور يصبح لفكرة المركزية قوة وشرعية. المعارضة للمركزية، التي نجدها كثيراً في المؤسسات المركزية، تقوم على حقيقة أن الحكومة المحلية فاسدة وغير كفؤة. هكذا تقوم مؤسسات مركزية بلعب أدوار كان من المفترض أن تقوم بها المحليات. ينص قانون المحليات على تحويل وظائف مثل الصحة، والتعليم والشئون الاجتماعية إلى الوحدات المحلية. لأن أداء هذه الوظائف يكون أسهل على المستوى المحلي. فالسكان المحليين والسلطات المحلية أدري باحتياجات المجتمع المحلي من النظام الجالس في القاهرة. لكن القانون أعطى للرئيس السلطة في تحديد وظائف لا يكون عليها الانتقال إلى المستوى المحلي. ولم يقتصر الرئيس على منح الوظائف الاستراتيجية للحكومة المركزية، كالأمن والدفاع والخارجية، لكنه أعطى لها معظم الوظائف الأخرى. الميل نحو مركزة الدولة يمكن أن تراه في إنشاء العديد من المؤسسات الجديدة. انظر على سبيل المثال إلى الهيئة العامة للأبنية التعليمية التي تأسست في أوائل التسعينات. انظر إلى مشروعات الإسكان في التسعينات التي تتم على مستوى مركزي، مثل مشروع مبارك لإسكان الشباب ومشروع سوازان مبارك للإسكان. انظر أيضاً إلى نمو نفوذ هيئات عامة مثل الهيئة العامة للصرف الصحي.

الوسيلة الثانية لتقليص مهام المحليات تكون عن طريق الخصخصة. أي سحب وظائف كانت الوحدات المحلية تقوم بها ومنحها للقطاع الخاص. هذا ما نشهده العديد من المحافظات من انتقال وظيفة النظافة وجمع القمامة من الوحدات المحلية إلى شركات من القطاع الخاص.

ولكن خصخصة الخدمات العامة التي تقوم بها الوحدات المحلية لا يتم بدون معارضة، سواء من جانب السكان أو من جانب بعض الجماعات كانت المحلية توكل إليها بعض المهام. حالة خصخصة جمع وتدوير قمامة القاهرة والجيزة كاشفة. فقد وقعت هاتان المحافظتان عقوداً مع شركات أجنبية ومشاركة محل بمقتضاها هذه الشركات مكان الزبالين. ولكن الأمر لم يمر في هدوء. كانت مقاومة الزبالين شديدة، سواء بالتجمهر أو بالاعتداء على موظفي وسيارات الشركات الجديدة أو بنهب صناديق "الكونتر" التي وضعتها الشركات في الشوارع. وما زال الصراع حتى الآن يدور بين الزبالين من جهة والشركات والسلطات المحلية من جهة أخرى. بالإضافة إلى ذلك فإن خصخصة هذه الخدمات بما تتضمنه من ارتفاع في أسعارها يلقى مقاومة من السكان. لقد رفض بعض المواطنين دفع تكاليف النظافة التي أضيفت على فاتورة الكهرباء. ولجأ البعض الآخر إلى القضاء الذي أبطل إضافة رسوم النظافة على فواتير الكهرباء.

لقد قامت الحكومة المركزية بالفعل بنقل بعض مهام ووظائف الحكومة المحلية، ولكن يظل هناك بعض الوظائف التي يجب على هذه السلطات أن تقوم بها. وهنا كانت استراتيجية الحكومة المركزية هو إعطاء الحكومة المحلية هامشاً من المناورة تستطيع بمقتضاه "التصرف" من أجل الحصول على موارد.

استراتيجيات الوحدات المحلية للتكيف مع تناقص التحويلات

نظرنا للقضية حتى الآن من زاوية الحكومة المركزية. حان الوقت للنظر إليها من زاوية الوحدات المحلية، المحافظات. كيف تكيفت هذه المحافظات مع انخفاض تحويلات الحكومة المركزية؟ كانت الطريقة الأساسية التي لجأت إليها هي الاعتماد على الصناديق الخاصة التي سمحت الحكومة المركزية بنموها. نحن لا نملك بيانات دقيقة عن الصناديق الخاصة، ولا نعلم إذا كانت هناك جهة في البلاد تمتلك معلومات دقيقة عنها. ولكن مصدرًا مسئولاً في وزارة المالية صرح بأن عدد هذه الصناديق قد بلغ ٥٠٠٠ صندوق في عام ٢٠٠٣^(١٦). ولكن لم يصرح المصدر بحجم الأموال التي تحتويها هذه الصناديق.

مصادر تمويل الصناديق الخاصة عديدة: أرباح المشروعات التى تديرها المحلية، الرسوم المفروضة على المواطنين والهيئات. نحن لا نملك معلومات عن أرباح المشروعات التى تديرها المحلية. ولكن البعض يتحدث عن انخفاض عوائدها بسبب الخصخصة التى فرضت على الوحدات المحلية أن تتخلى عن بعض مشروعاتها للقطاع الخاص. أما الرسوم فهى أهم مصدر لإمداد المحلية بالموارد. يتضح ذلك من الصراعات التى تكتنف جمع هذه الرسوم. مداخلات أعضاء مجلس الشعب ضد الرسوم المحلية توضح مدى المعارضة التى تلقاها تلك الرسوم من جانب السكان. أضف إلى ذلك لجوء المواطنين إلى القضاء لإلغاء الرسوم. وفى عام ١٩٩٨ أصدرت المحكمة الدستورية العليا قرارها بعدم دستورية الضرائب التى تفرضها المحلية.^(١٧) استند الحكم على المادة ١١٩ من الدستور التى تنص على: "إنشاء الضرائب العامة وتعديلها وإلغاؤها لا يكون إلا بقانون ولا يعفى أحد من أدائها إلا فى الأحوال المبينة فى القانون".^(١٨) وقد سارعت الحكومة المركزية لاحتواء القضية، لأن إلغاء الصناديق الخاصة يعنى عملياً شل السلطات المحلية. قررت الحكومة أن يكون فرض الرسوم متاحاً للوحدات المحلية بشرط أن تحصل تلك الوحدات على موافقة رئيس الوزراء.^(١٩)

المصدر الثالث لتمويل الصناديق الخاصة يأتى من الهيئات والمساعدات. وهذا المصدر زاد بشكل كبير فى التسعينات. أصبحت العديد من المحافظات تلجأ إلى رجال الأعمال لتمويل نشاطاتها. ويتمشى ذلك بالطبع مع ما تدعو إليه الحكومة المركزية من "دور اجتماعى لرجال الأعمال". سنعود إلى هذه النقطة بتفصيل أكبر عند مناقشة حالة محافظة الإسكندرية.

تكم الميزة الأساسية للصناديق الخاصة من وجهة نظر الوحدات المحلية فى مرونة التصرف فى أموالها، بخلاف الأموال التى تأتى من الموازنة العامة للدولة والتى تخضع لروتين شديد. ولكن هذه الصناديق الخاصة خلقت مشاكل أكثر مما حلت. من الزاوية القانونية تعاني تلك الصناديق من مستوى غير مقبول من الفساد بسبب ضعف الإشراف عليها من الحكومة المركزية. وضعف الإشراف هذا يمكن تقبله إذا كانت المحلية تخضع لرقابة المجتمع المحلى، وهو الأمر المفتقد بسبب غياب الديمقراطية.

من وجهة النظر المالية تمثل تلك الصناديق خرقاً واضحاً لمبدأ وحدة وشمول الموازنة العامة للدولة، أى احتواء تلك الموازنة على كل الإيرادات والنفقات العامة. لذلك ليس من الغريب أن يكون معقل مقاومة نمو الصناديق الخاصة متمثلاً فى الوزارتين اللتين تتوليان إعداد الموازنة العامة للدولة وهما وزارتا المالية ووزارة التخطيط. ذكرنا من قبل تحفظ وزارة المالية على الصناديق الخاصة. أما وزارة التخطيط، فهى لم تكتف بالتذمر شفويًا ولكنها صاغت تلك الاعتراضات فى خططها السنوية للتنمية الاجتماعية والاقتصادية. فعلى سبيل المثال تطالب خطة ١٩٩٧/٩٨^(٢٠) بوجوب شمول موازنة الدولة على كل إيرادات ونفقات المؤسسات العامة ومنها الصناديق الخاصة.

الإسكندرية وقتنا: نموذجان "للتنمية المحلية"

كل المناورات والاستراتيجيات التى قامت بها المحافظات لم تنقذها من الأزمة المالية وبالتالى من تدهور الأداء. ولكن هناك محافظات أبلت بلاء أفضل من محافظات أخرى. حالة محافظتى الإسكندرية وقتنا حظيت بدعاية كنماذج من نجاح التنمية المحلية التى اعتمدت على مواردها الخاصة، وليس على موازنة الدولة، من تمويل مشروعات التحديث والتجميل. ولكن النموذج الذى اعتمدت عليه قنا يختلف تماماً عن الإسكندرية. سنفرد لكل حالة قسماً خاصاً فى هذا الفصل.

الإسكندرية: الشراكة بين الدولة ورجال الأعمال

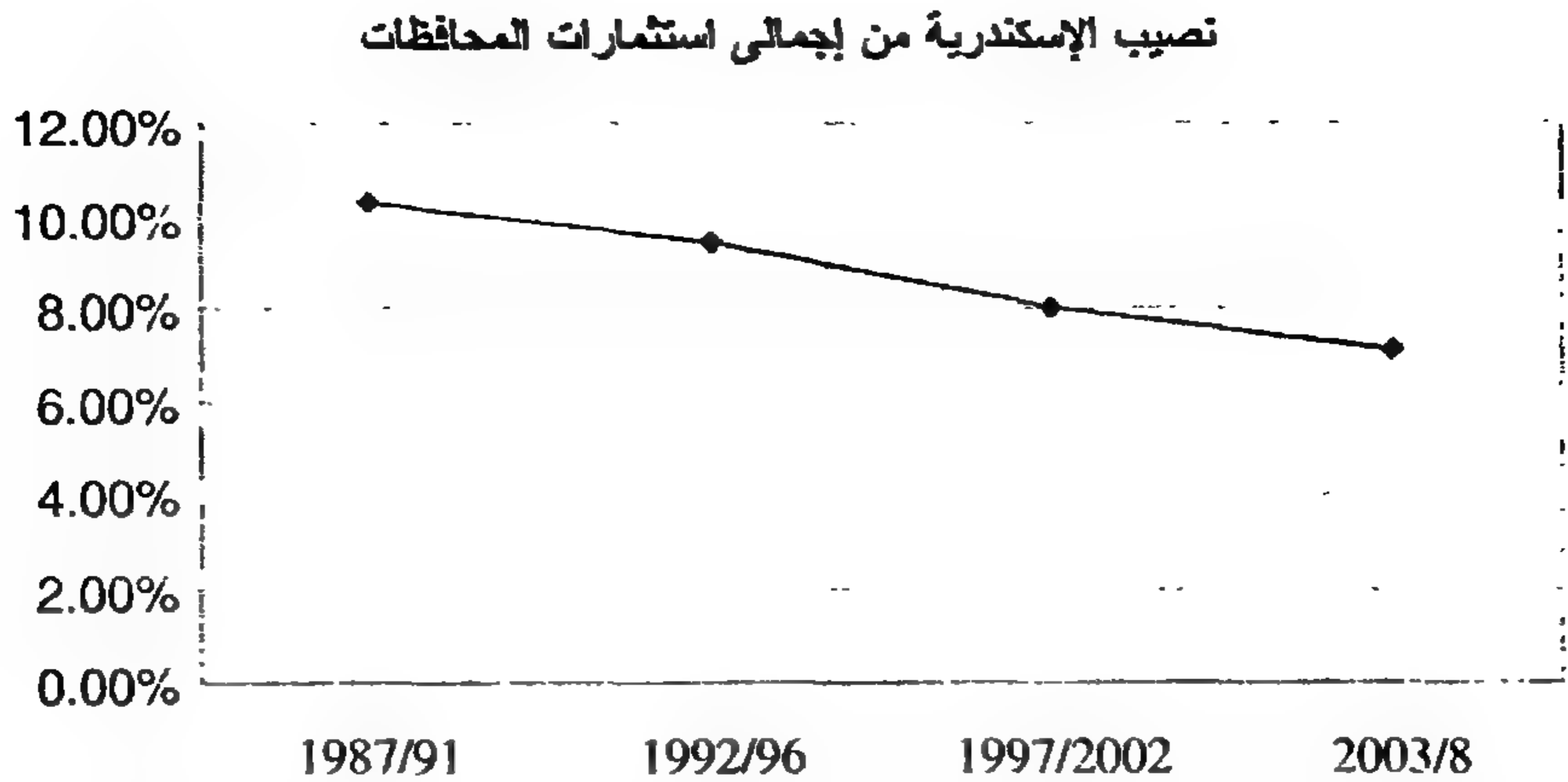
يعالج الإعلام الرسمى والمستقل محافظة الإسكندرية اليوم كنموذج للنجاح بين محافظات الجمهورية. لقد استطاع محافظها، اللواء عبد السلام المحجوب، فى غضون عدة سنوات أن يعيد بعض الجمال والنظافة للمدينة التى أخذت فى التدهور التدريجى منذ الخمسينات. لنذكر أن الإسكندرية كانت قبل ١٩٥٢ العاصمة الثانية للبلاد، وكانت الحكومة تنتقل إليها فى الصيف هرباً من قيظ القاهرة. بفعل تنوع وحيوية سكانها المصريين والأجانب، كانت الإسكندرية فى الحقيقة مركزاً اقتصادياً وثقافياً، مركزاً لا

يصل أبداً إلى أهمية العاصمة ولكنه لم يكن يبعد عنها كثيراً. ولكن بسبب عوامل عديدة، منها خروج معظم الأجانب من الإسكندرية بعد العدوان الثلاثي ومنها أيضاً المركزية الشديدة التي كرسها النظام الناصري، أصبحت الإسكندرية مجرد مدينة إقليمية.

لذلك لاقت تجربة تطوير وتجميل الإسكندرية على يد المحجوب ترحيباً شديداً من قطاعات واسعة من سكان الإسكندرية. وأصبحت هناك قصة للإسكندرية يحب الإعلام أن يرويها. ملخص هذه القصة أن المحافظ الجديد عندما تولى المسؤولية اكتشف محدودية إيرادات المحافظة أمام طموحاته الكبيرة في تطوير المدينة. لذلك فلم يعول هذا المحافظ على موارد الحكومة المركزية كثيراً وشرع في "التصرف" لإيجاد موارد تستطيع أن تقوم بالتطوير دون أن تضيف أعباء جديدة على موازنة الدولة المرهقة. لقد أقام المحافظ "شراكة" بين المحافظة ورجال الأعمال يقوم بمقتضاها هؤلاء بتمويل أعمال تطوير المحافظة. هذه هي القصة المعلنة. هناك جانب من القصة لا يظهر في الإعلام وإن كان يتردد في الإسكندرية، مفاده أن اللواء المحجوب حين تولى المسؤولية اكتشف حجم الفساد الموجود في المحافظة. وهنا رأى المحافظ أنه بدلاً من أن تذهب أموال رجال الأعمال إلى بعض الفاسدين من العاملين بالمحافظة فعليها أن تصب في خزانة الإسكندرية. أي أن يدفع الناس تبرعات للمحافظة بدلاً من أن يدفعوا رشاً للبيروقراطية.

القصة المروية عن تطوير المحافظة تعطى دوراً كبيراً لرجال الأعمال. ونحن للأسف ليس بوسعنا التحقق من ذلك، حيث إن أرقام مساهمات رجال الأعمال تظل سراً يحتفظ به المحافظ، وسكرتير عام المحافظة. هناك بعض المصادر المستقلة تعتقد أن القصة الرسمية المروية عن "معجزة المحجوب" تبالغ بشدة في مساهمات رجال الأعمال^(٢١). ولكن من المرجح أن المحافظ قد أنفق الكثير على تطوير المدينة من خارج موازنة المحافظة. هذا لأن نصيب الإسكندرية من إجمالي استثمارات الدولة لم يزد في أواخر التسعينات، الفترة التي تولى فيها المحجوب مسؤولية المحافظة. شكل ٥ يوضح ذلك:

شكل ٥



المصدر: وزارة التخطيط، الخطة الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، أعداد مختلفة.

بدأ المحافظ إذن في المشروع الطموح لإعادة الجمال والنظام لمدينة الإسكندرية. ووقع بروتوكولا للمشاركة بين المحافظة وغرفة التجارة بالإسكندرية بمقتضاه تكون هذه الغرفة شريكاً أساسياً في عملية تجميل المدينة. وفقاً لهذا البروتوكول يكون لأعضاء الغرفة الأولوية في تنفيذ مشروعات تجميل المدينة. واشتملت المزايا الممنوحة للغرفة أن تعطى المحافظة لرجال الأعمال الأعضاء بها أراض مجانية لإقامة المعارض. وفي مقابل ذلك يقوم التجار بدفع جانب من أرباحهم إلى حساب تطوير المدينة في المحافظة.

ميزة أخرى حصل عليها رجال الأعمال وهي قيام المحافظ بدور الوسيط بينهم، وبين مؤسسات الدولة المركزية لتسهيل أعمالهم ومصالحهم. واللواء المحجوب يملك من المؤهلات والاتصالات ما يسمح له بالنجاح في هذا الدور. مثال لهذا الدور هو قيام المحافظ بالوساطة بين رجال الأعمال ووزارة المالية حتى تعفيهم هذه الوزارة من بعض الرسوم باعتبار أنهم يساهمون في تطوير مدينة الإسكندرية وبهذا يخففون العبء عن خزانة الدولة. (٢٢) نحن لا نعرف إذا ما كانت وزارة المالية ستستجيب لهذا الطلب. ما يهمنا هنا هو تحليل الصيغة الجديدة للمعاملات المالية بين رجال أعمال الإسكندرية والسلطات المحلية (المحافظة) والحكومة المركزية. في حالتنا

تلك يقوم رجال الأعمال بتقديم تبرعات مقابل إعفاءات ضريبية. بعبارة أخرى هم يأخذون بيدهم اليسرى ما قدمته يدهم اليمنى. أى أنهم لا يخسرون شيئاً. الرابع الأساسى من هذه المعادلة هى المحافظة لأن ما كان سيدفع كضرائب لخزانة الدولة فى القاهرة لم يخرج من الإسكندرية. والخاسر الأساسى فى هذه المعادلة هى خزانة الدولة التى تديرها الحكومة المركزية. إنها إذن نوع ما من أنواع اللامركزية، لامركزية من المنبع.

يتمشى منهج المحافظ فى الشراكة مع رجال الأعمال مع ميله لاقتصاد السوق. فهو قد جعل من محافظته نموذجاً فى مجال الخصخصة. كانت الإسكندرية أول محافظة توكل جمع القمامة وتنظيف المدينة إلى القطاع الخاص. وفى هذا الإطار وقعت هذه المحافظة عقداً مع الشركة الفرنسية أونيكس. وقد لحقت به فيما بعد محافظات أخرى مثل القاهرة والجيزة. بالإضافة إلى ذلك فقد أوكل إدارة الأغلبية الساحقة من الشواطئ للقطاع الخاص.

المزايا التى قدمها المحافظ لرجال الأعمال لا تقتصر على المزايا المادية فقط، بل المعنوية أيضاً. أى الاعتراف بدورهم فى تطوير المدينة. وهذا الاعتراف يتم بادئ ذى بدء فى الرواية التى تفسر "معجزة الإسكندرية". الرواية لها بطلان، المحافظ ورجال الأعمال، ولكل منهما دور فى "المعجزة". ولكن الاعتراف يكون أيضاً بطريقة مباشرة، بل قل فجأة.. أن تكتب المحافظة اسم الشخص أو الشركة على العمل الذى قام به. هكذا نرى نافورات وميادين بل ومحطات أتوبيس تحمل أسماء رجال أعمال. إنها نوع من أنواع "خصخصة" المجال العام أو تقلص مساحة الملكية العامة. لأن الملكية العامة لكى تظل عامة لابد وأن تحمل اسم المجتمع، لا أسماء الأفراد. أضف إلى هذا أن قيام بعض رجال الأعمال بأنفسهم بعمليات تجميل المدينة لابد وأن يثير مشاكل جمالية. لأن مصير جمال المدينة يكون رهناً بمستوى الرقى الفنى لرجل الأعمال، وهو ليس بالشىء المضمون دائماً.

السهم الذى توجه للتجربة لا تأتى فقط من الزاوية الجمالية ولكن أيضاً من زاوية العدالة الاجتماعية. مشروعات تجميل المدينة أنفقت الكثير على "المرايات". والمرايات فى لغة الإدارة الحكومية، هى المناطق التى يتم التركيز عليها لإعطاء انطباع عام بأن المحافظة جميلة. إنها الواجهة الغنية

التي تحجب وراءها غابات البؤس والقيح. انظر للأموال المنفقة على كورنيش الإسكندرية وانظر إلى تلك المنفقة على منطقة قبارى العشوائية.

قنا: نموذج "المستبد العادل"

تعد قنا من أفقر محافظات الجمهورية. في عام ١٩٩٨ احتلت هذه المحافظة المركز ١٦ من ٢١ محافظة على مستوى التنمية البشرية^(٢٣). تأخر قنا ليس بالشيء الجديد. فهي تنتمي إلى صعيد مصر الأقل تطوراً. فلنذكر أيضاً أنها كانت تقوم بدور المنفى لموظفي الدولة المغضوب عليهم داخل مؤسساتهم. باختصار، تأخر قنا له تاريخ طويل. المهم أنه في أواخر التسعينات كانت قنا من أسوأ المحافظات على مستوى الجمهورية من حيث النظافة والنظام والجمال.

ابتداء من عام ٢٠٠١ بدأ الإعلام في الحديث عن قنا باعتبارها نموذجاً للتنمية المحلية الناجحة. في غضون سنوات قليلة، تحولت مدينة قنا من مدينة قذرة وقيحة إلى أفضل مدينة في جمهورية مصر العربية من حيث النظافة والنظام والجمال. ليس من المبالغة القول إن المدينة تضارع أفضل المدن الأوروبية من حيث النظافة وإن كانت لا تضارعها بالطبع في الثراء والجمال. إنها تجربة تستحق التأمل والتحليل.

هذه المعجزة من صنع محافظ المدينة عادل لبيب، اللواء السابق في الشرطة والذي تولى مسئولية المدينة عام ١٩٩٩. هذا على الأقل ما يقوله الإعلام وما يؤكد سكان محافظة قنا، عمل اللواء لبيب كمدير أمن للإسكندرية في أواسط التسعينات، وهو بذلك كان شاهداً ومراقباً "لمعجزة" الإسكندرية التي قادها اللواء عبد السلام المحجوب. وهو الأمر الذي قد يكون شجعه على محاولة تحقيق "معجزة" مماثلة في قنا. ووفقاً للرواية المتداولة عن تجربة لبيب في قنا فإن نجاحها يرتكز على قدرته في تعبئة الموارد بعيداً عن موازنة الدولة المحدودة والمرهقة. وكما صاغت جريدة "الأخبار"، فقد نجح في "تحويل قنا إلى مدينة أوروبية بدون أن يطلب مليماً إضافياً من الموازنة العامة للدولة"^(٢٤).

وفقاً للرواية الرسمية، حينما تولى المحافظ الجديد المسئولية في عام ١٩٩٩ استطاع أن يحصل على موافقة رئيس مجلس الوزراء لفرض بعض

الرسوم المحلية. بالإضافة إلى ذلك فقد فرض المحافظ غرامات ثقيلة على المخالفات المرورية وغيرها، تصل في بعض الأحيان إلى ٥٠٠ جنيه لبعض المخالفات. تقول الرواية إذن أن المحافظ قد طور المدينة من تلك العوائد.

عندما وصل كاتب هذه السطور إلى مكتب اللواء عادل لبيب للحديث معه عن تجربة قنا الناجحة، كان أول شيء قدمه إلى مساعديه قائمة طويلة من الرسوم المحلية التي تفرضها المحافظة. وهو الأمر المدهش باعتبار أن مؤسسات الدولة في مصر دائماً ما تحاول إخفاء الرسوم التي تفرضها حتى لا تثير غضب الإعلام ومقاومة الناس. ولكن إذا كانت قائمة الرسوم متاحة، فإن عوائدها مضروب عليها ستار كثيف من الكتمان. لقد رفض سكرتير المحافظة إمدادي بأرقام عن إيرادات الصناديق الخاصة. وقد فهمت فيما بعد أن المعلومات التفصيلية والدقيقة عن هذه الصناديق لا تتاح إلا للمحافظ ولسكرتير المحافظة. حتى الإدارة المالية في المحافظة لا تعلم عنها الكثير. إنها من الأسرار العليا. وعلى هذا، وكما هو الحال في مساهمات رجال الأعمال في الإسكندرية، نحن لا يمكن أن نقرر بشكل قاطع مدى مساهمة الرسوم المحلية في تنمية محافظة قنا. لكن هناك مؤشراً أكيداً يضع بعض التحفظات على الرواية الرسمية التي تقول إن تنمية المحافظة تمت بدون أن تكلف موازنة الدولة مليماً إضافياً. وبيان ذلك كالآتي:

الاستثمارات العامة التي تصل من الحكومة المركزية إلى المحافظات تمر عبر قناتين أساسيتين. القناة الأولى تبدأ من خزانة الدولة وتصب في ميزانية المحافظة التي يقوم عليها المحافظ، والثانية تبدأ من المؤسسات المركزية في القاهرة (المركزيات كما تسميها لغة المالية العامة المصرية) وتصب في فروعها في المحافظات. مثال ذلك هو ميزانية محكمة قنا التي تأتي من وزارة العدل في القاهرة.

جدول ٥ يبين تدفقات القناة الأولى. ولكي نوضح تطور هذه التدفقات في قنا لجأنا إلى مقارنتها بتلك التي تصل إلى أسيوط، وهي محافظة تقارب قنا من حيث عدد السكان (أسيوط تمثل ٤٧ % من إجمالي سكان مصر في مقابل ٤١ % لقنا). ويوضح الجدول أن التدفقات الآتية لقنا مالت للزيادة، وإن كان بشكل محدود في أواخر التسعينات مع قدوم عادل لبيب.

جدول ٤
استثمارات محافظة أسيوط وقنا

بالمليون جنيه

السنوات	قنا	أسيوط
1997/98	62,6	
1998/99	58,1	
1999/2000	69,4	43,7
2000/1	90	91,2
2001/2	72,2	68
2002/3	51,7	117

المصدر: محافظة قنا، الحساب الختامي لموازنة محافظة قنا ومحافظة أسيوط،
الحساب الختامي لموازنة محافظة أسيوط، سنوات مختلفة.

نفس الميل للزيادة نجده في مديريات الخدمات بمحافظة قنا (التعليم، الصحة والخدمات الاجتماعية). جدول ٦ يوضح تطور التدفقات الآتية لقنا بالمقارنة بأسيوط التي كانت تستأثر تاريخياً بموارد أكبر من قنا باعتبار أن أسيوط عاصمة الصعيد.

جدول ٥
استثمارات مديريات الخدمات بمحافظتي أسيوط وقنا

بالمليون جنيه

السنوات	قنا	أسيوط
1997/8	12,8	
1998/99	13,9	
1999/2000	15,7	13,4
2000/1	18,2	11
2001/2	17,8	12,6
2002/3	13,2	6

المصدر: محافظة قنا، الحساب الختامي لموازنة محافظة قنا ومحافظة أسيوط،
الحساب الختامي لموازنة محافظة أسيوط، سنوات مختلفة.

ولكن كما يبين جدول ٥ و ٦، فإن الاستثمارات التي تصب في ميزانية محافظة قنا ليست بالشيء المهم. فهي لا تتعدى بضعا عشرات من الملايين في أحسن الأحوال. الجانب الأهم من الاستثمارات التي تصل إلى المحافظة يأتي من القناة الثانية: من المؤسسات والوزارات المركزية لفروعها في المحافظات. وهي تمثل حوالى ٩٠ % من الاستثمارات التي تتم في محافظة ما. يوضح جدول ٧ أن استثمارات أسبوط كانت تفوق تلك التي تحصل عليها قنا في التسعينات. ولكن منذ أواخر هذا العقد بدأت استثمارات قنا في التفوق على أسبوط.

جدول ٦

إجمالي الاستثمارات العامة لمحافظة قنا وأسبوط

بالمليار جنيه مصري

المسنوات	قنا	أسبوط
1992-97	0,92	2,09
1998/99	0,27	0,34
1999/2000	2,5	2,23
2000/1	3,19	1,7
2001/2	2,9	2
2003/4	1,2	1,17

وزارة التخطيط، خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، سنوات مختلفة.

نخلص من هذا إلى أنه حتى ولو كانت محافظة قنا قد نجحت في تنمية مواردها من سكان قنا في عهد اللواء عادل لبيب، فإنه من المؤكد أن نفس الفترة شهدت زيادة التدفقات الاستثمارية التي تأتي من القاهرة. ولكي نفهم لماذا يركز محافظ قنا على دور الرسوم المحلية في تنمية المحافظة، وإلى إغفال نمو الاستثمارات التي تأتي من المؤسسات المركزية، علينا أن نضع ذلك في إطار الخطاب الرسمي للحكومة، والذي ركز في تلك الفترة على دور "الجهود الذاتية" في تحقيق التنمية المحلية. هناك تشجيع رسمي على أن تنمي الوحدات المحلية من مواردها الخاصة لتعويض نقص الاعتمادات التي تحصل عليها من الخزانة العامة. فعلى سبيل المثال نتحدث خطة ٩٨/١٩٩٧^(٢٥) عن أهمية مساهمة المجتمعات المحلية في التنمية. وإبراز المحافظ لجانب "الجهود الذاتية" في تجربة قنا هو تكتيك يهدف تسويق

التجربة في الإعلام باعتبارها تجسيدا عمليا لسياسة الدولة. وهذا التكتيك سائد في سلوك المؤسسات في مصر. انظر على سبيل المثال إلى تصريحات وزير التعليم السابق، حسين كامل بهاء الدين التي لا تمل من تكرار أن الرئيس مبارك قد أكد أهمية التعليم في التنمية الاقتصادية. هذه التصريحات تهدف إلى الحصول على موارد أكبر من ميزانية الدولة. لقد قدم محافظ قنا إلى الإعلام تجربته باعتبارها تتماشى مع سياسة الدولة، لذلك فهي تستحق دعم مؤسسات الدولة المركزية. وهو الشيء الذي حصل عليه حينما أصدر رئيس الجمهورية تعليمات بأن تستجيب الوزارات لاحتياجات محافظ قنا^(٢٦). بالإضافة إلى ذلك زار الرئيس محافظة قنا في عام ٢٠٠٣ وكان ذلك يمثل أوج الدعم الرمزي والمعنوي الذي قدمه للمحافظة.

هناك سبب آخر لا يقل أهمية يفسر تركيز اللواء لبیب على أن التنمية في قنا قد قامت على الرسوم المحلية. فهو في ذلك يريد أن يحول الأنظار عن تدفق الاستثمارات على محافظته وبذلك يحمي نفسه من غيرة المحافظات الأخرى التي تتنازع على الموارد المحدودة للخزانة العامة.

الإسكندرية وقنا: نموذجان مختلفان في تعبئة الموارد

"معجزة" الإسكندرية سبقت "معجزة" قنا. فاللواء لبیب كان يعمل كمدير أمن للإسكندرية في عهد ولاية اللواء المحبوب للمحافظة. وكان أحد المقربين منه. مما قد يعطى الانطباع أن تجربة قنا ما هي إلا تكرار لتجربة الإسكندرية. ولكن اللواء لبیب يؤكد أنه لا يقبل أبداً تبرعات من رجال الأعمال باعتبار أن ذلك سيحد من استقلاليته. وفي الحقيقة اللواء لبیب لم يخطئ. تجربة قنا مختلفة تماماً عن تجربة الإسكندرية. فنمط تنمية موارد المحافظة في الحالتين مختلف. وهذا يعود ليس فقط لاختلاف شخصية لبیب عن شخصية المحبوب، ولكن أيضاً لاختلاف طبيعة التركيبة الاقتصادية-الاجتماعية في المحافظتين.

الإسكندرية هي المدينة الأكثر سكاناً والأشد ثراءً بعد القاهرة. يقدر البعض مساهمتها في الناتج الصناعي المصري بحوالي ٣٠ %، وهي المنتج الأكبر في مجال البتروكيماويات التي تعد اليوم من أهم الصناعات المتطورة في مصر بعد أفول صناعة النسيج. ولكن قنا على الجانب الآخر

هي محافظة فقيرة، تحتل المرتبة الواحدة والعشرين بين ٢٦ محافظة في الجمهورية من حيث التنمية البشرية. (٢٧) بخلاف صناعة السكر في نجع حمادى لا يوجد صناعات مهمة في قنا. التكوين الاجتماعي مختلف في المحافظتين. الإسكندرية يوجد بها طبقة متطورة نسبياً من رجال الأعمال، بينما لا توجد طبقة رجال أعمال في قنا. يوجد فقط أغنياء هنا وهناك. وعلى هذا فإن الشراكة بين المحافظة ورجال الأعمال مستحيلة في قنا.

وتواجد رجال أعمال في مدينة ما يغير في العلاقة بين السلطات المحلية والسكان. في قنا يستطيع المحافظ أن يستخدم الشدة والحزم مع سكان المحليين بدون صعوبات كبيرة. إنه يستطيع أن يفعل ما لا يستطيع محافظ الإسكندرية أن يفعل.. استخدام العصا. عندما كان كاتب هذه السطور بمكتب المحافظ لإجراء المقابلة كان اللواء لبيب يستقبل في ذات الوقت مقالاً مكلفاً بتنفيذ أعمال في المحافظة. لم يتورع المحافظ عن تعنيف المقاتل واتهامه بالنصب. ووفقاً لمصادر في المدينة، فإن الجملة الشهيرة التي تتردد من جانب المحافظ لمن يعتبرهم من المتكاسلين أو غيرهم هي "هاعتقلك". خلاصة القول إن النموذج الذي يعمل به محافظ قنا هو نموذج "المستبد العادل". هو يعتمد على أسلوب استبدادى في فرض ما يريده، ولكنه يخفف من الطابع الاستبدادى بحقيقة أنه يستبد من أجل تطبيق العدل والنظام. وهو الأمر الأصعب في محافظة الإسكندرية. فيصعب علينا تصور أن يتعامل المحافظ بنفس القدر من الاستبداد مع طبقة رجال أعمال متطورة أو مع نخبة قوية كالتى توجد في الإسكندرية. كان لفرض رسوم قنا على سكان الإسكندرية أن يخلق مقاومة شديدة. لذلك حينما يطلب المحافظ من السكان مساهمات في تنمية المدينة يجب أن يعتمد أكثر على أسلوب التبرعات. هكذا ما يدفعه القناوية في شكل رسوم يدفعه السكندريون في شكل تبرعات.

النمطان المختلفان في التعبئة لهما نتائج مختلفة. الإسكندرية تحمل اليوم ختم رجال الأعمال. انظر إلى الميادين وإلى النافورات التى تحمل أسماء رجال الأعمال. انظر إلى شواطئ الإسكندرية الذى أصبحت مخصصة. وانظر على الجانب الآخر إلى كورنيش قنا الذى يظل ملكية عامة.

السؤال المهم الآن هو : إلى أى مدى يمكن لهاتين التجربتين أن تتكررا فى مصر. هل "المعجزة" هنا وهناك هى نتاج لعبقرية هذا المحافظ أو ذاك ؟ من الأكيد أن عنصر الكفاءة والإخلاص له دور فى قنا وفى الإسكندرية. ولكن شخصنة المسألة إلى هذا الحد، وهى آفة نظامنا السياسى، لا تساعد فى فهم الأمور. إذا كانت قنا قد نجحت لعبقرية المحافظ، ماذا يمكننا أن نفعل سوى أن ندعو الله أن يظل عادل لييب فى قنا (كما يفعل معظم سكان المحافظة)؟ إن قصص النجاح قليلة فى المجال العام المصري. لذلك فعندما تحدث يظل الكل يفرك عينيه ليتأكد أن ما يراه ليس وهماً. وعندما يتأكد أن ما يراه حقيقى فغالباً ما يحيل الأمر إلى عالم الأساطير، عالم السوبرمان. الناس واعون إلى أى مدى وصلت الدولة إلى الركود والشلل. لذلك عندما ينجح أحد، يتحول إلى قديس ترتفع له المباخر والأدعية.

نحن إنن أمام تجربتين فى تمويل الدولة، عن طريق الضرائب والرسوم القسرية بدون أن يكون للمجتمع كلمة فى تقرير هذه الضرائب، أو عن طريق التبرعات الطوعية التى يقوم بها الأغنياء مقابل منافع محددة. وفى الحالة الأولى نحن أمام استبداد من الدولة، وفى الحالة الثانية نحن أمام استبداد للدولة إلا مع رجال الأعمال.

خاتمة :

كان لتدهور تحويلات الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية نتيجة طبيعة وهى تدهور المنافع العامة التى تقوم عليها المحليات. وتضمنت الاستراتيجيات التى اتبعتها المحافظات للتغلب على أزمتها المالية الآتى: فرض رسوم محلية على السكان، طلب تبرعات من رجال الأعمال وخصخصة بعض المنافع العامة. وهذه الاستراتيجيات ليست دائماً متناقضة. فكما رأينا فى الإسكندرية تترافق الخصخصة مع اللجوء لرجال الأعمال لتقديم التبرعات. لكنها تمثل حلاً مؤقتاً لنفس المشكلة. والملاحظ أن الحكومة المركزية لم تعد تفرض نمطاً واحداً لما يسمى "بالتنمية المحلية" كما كانت تفعل من قبل. فهى تترك للوحدات المحلية هامشاً من المناورة لحل أزمتها المالية. ولهذا نرى اليوم نموذجين مختلفين أشد الاختلاف وهما قنا والإسكندرية. ربما يكون أحد أسباب نجاحهما هو تقدير قيادتهما لطبيعة التشكيلة الاجتماعية المتواجدة فى المحافظتين.

لا شك أن أزمة الدولة المالية قد قلصت من سيطرة الحكومة المركزية على المحليات. فكما قلنا من قبل، التحويلات التي ترسلها الحكومة المركزية للمحافظات تقل. وحينما تنهار قدرتك على ضبط الأوضاع في المحافظات بشكل مركزي عليك أن تقبل بقدر أكبر من حرية الحركة للمحليات. ولكن هذا الوضع هو أقرب إلى التفتت منه إلى اللامركزية. لأن اللامركزية تتطلب إعادة صياغة العلاقات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية من أجل زيادة سلطة الأخيرة. ولكن لم تحدث في مصر أي إعادة صياغة. فالإطار الدستوري والقانوني الحاكم للعلاقات بين مؤسسات الدولة لا يزال على حاله. فعهد مبارك يتميز بالتكيف في إطار جمود مؤسسي. بالإضافة إلى ذلك فإن الفوضى التي تنسم بها حركة المحليات ومستوى الفساد الكبير الذي يسيطر عليها يعطي لابتعادها الحالي عن الحكومة المركزية طابع الفوضى عوضاً عن اللامركزية.

هناك شبه إجماع في أدبيات العلوم السياسية على دور اللامركزية في تحسين الخدمات العامة. والحقيقة أنه هناك إدراك لدى النخبة المصرية على أهمية اللامركزية. وهو الذي انعكس على منح درجة ما للاستقلالية للوحدات المحلية في بداية عصر السادات ومبارك. ولكن دائماً ما كان نظام الرئيس الجديد يعود بسرعة إلى المركزية في إدارة الشأن المحلي. وهو الأمر الذي يمكن فهمه في ضوء حاجة النظم الاستبدادية إلى إدارة الأمور بشكل مركزي بغرض السيطرة. لا يمكن تحقيق نظام لا مركزي لإدارة شؤون الدولة في ظل نظام سياسي استبدادي. من الممكن إعطاء بعض الاستقلالية في التصرف للوحدات المحلية. رأينا في حالة مصر أن الأزمة المالية للدولة تشكل قوة دفع صوب تبني اللامركزية. ولكن لأن النظام لا يمكن أن يتعايش مع لامركزية حقيقية، فهي لذلك تتم بشكل شبه رسمي شبه قانوني وهو الصناديق الخاصة. وهذه الاستقلالية يجب أن تظل غير مؤسسة دستورياً أو قانونياً حتى يسهل الرجوع عنها. هذا بالإضافة إلى أن تكلفتها باهظة، بما أنها لا تحترم أهم مبادئ مانية الدول، وهو مبدأ وحدة وشمول الميزانية، وبما أنها ترتبط بالضرورة بمستوى مرتفع من الفساد.

الهوامش والمراجع

(1) WITTFOGEL Karl. *Oriental despotism*. New haven : Yale university press, 1957.

(2) MAYFIELD James. *Local government in Egypt. Structures, process and the challenges of reform*. Cairo: AUC press, 1996

(٣) سارة بن نفيسة، حوار .

(٤) المصدر السابق.

(٥) انظر على سبيل المثال: SCHROEDER Larry. *Intergovernmental fiscal relations in Egypt*. Cairo: US AID, 1991.

(٦) وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، ٨١/١٩٨٠ و ٩٠/١٩٨٩.

(٧) سمير عبد الوهاب، مجلس الشعب وقضايا النظام المحلي المصري. فبراير ١٩٩٨. مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة.

(٨) لا يزال نمو الصناديق الخاصة يورق وزارة المالية. يتضح هذا من حواراتنا مع مستشار وزير المالية، عبد الفتاح الجبالي.

(٩) هذا ما يرصده الباحث باتريك هاني. انظر:

HAENNI, Patrick. *Banlieues indociles ? Sur la politisation des quartiers péri-urbains du Caire*. Thèse de doctorat, Institut d'Études politiques de Paris, 2001.

(١٠) ضياء رشوان، حوار .

(11) KIENLE Eberhard. *A grand delusion, democracy and economic reform in Egypt*. London : I.B. Tauris publishers, 2000. p. 73.

(١٢) وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة.

(١٣) المصدر السابق.

(١٤) المصدر السابق.

- (١٥) انظر على سبيل المثال : تقرير هذا الجهاز إلى مجلس الشعب: الجهاز المركزي للمحاسبات، تقرير عن الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، ٩٧/١٩٩٦.
- (١٦) عبد الفتاح الجبالي، مستشار وزير المالية.
- (١٧) حكم المحكمة الدستورية العليا رقم ٣٦ لعام ١٩٩٨.
- (١٨) دستور جمهورية مصر العربية، ١٩٧١.
- (١٩) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٥ لعام ١٩٩٨.
- (٢٠) وزارة التخطيط، ال خطة السنوية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ٩٨/١٩٩٧.
- (٢١) وفقاً لنائب مجلس الشعب الإسكندري أبو العز الحريري.
- (٢٢) محضر اجتماع غرفة التجارة بمدينة الإسكندرية، ٢٠٠٣/٢/٢٢.
- (٢٣) انظر: Institute of national planning & UNDP. Human development report, Cairo, 1998.
- (٢٤) الأخبار ٢٠٠٢/٦/٢.
- (٢٥) وزارة التخطيط، ال خطة السنوية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، القاهرة، ٩٨/١٩٩٧.
- (٢٦) وفقاً لسكرتير عام المحافظة.
- (27) Institute of national planning & UNDP. Human development report, Cairo, 1998.

♦ الفصل الرابع ♦

الصراع السياسى والتوزيع الإقليمى للموارد العامة :
(الحملة الاستثمارية)
ضد الجماعة الإسلامية فى الصعيد

فى بداية التسعينات لتدلت مواجهة مسلحة بين الدولة والجماعات الإسلامية الراديكالية. كان على النظام أن يحاول اجتثاث ما رأى أنه التربة المنتجة "للتطرف" أى الفقر والبطالة. وبما أن النطاق الجغرافى الذى تركزت فيه عمليات العنف كان فى الصعيد، لذلك حاول النظام تنمية هذا الإقليم عن طريق ضخ استثمارات عامة هناك. ولكن ذلك لم يكن بالأمر السهل... عن طريق دراسة سياسات النظام تجاه الصعيد فى التسعينات يسعى هذا الفصل لإثبات أن القرارات وحدها، بدون تغييرات مؤسسية، لا تكفى لتعديل سياسات الدولة الاقتصادية.

تاريخية مسألة الجنوب فى مصر

ظاهرة التطور اللامتكافئ أو اللامتساوى لأقاليم البلد الواحد تنتشر بدرجات متفاوتة فى كل دول العالم. فى كل بلد يوجد أقاليم متطورة عن أقاليم أخرى. وهذا ما يسمى بمسألة الجنوب. والجنوب ليس مستخدماً هنا بمعناه الجغرافى، ولكن بمدلوله التنموي. الجنوب هو الأقاليم الأقل تطوراً. مسألة الجنوب لها تاريخ طويل فى مصر. فى العهد القديم كانت مصر منقسمة إلى مملكة الشمال ومملكة الجنوب. وظل الوضع كذلك حتى استطاع فرعون الصعيد القوي، مينا، أن يغزو مملكة الشمال وأن يوحد البلاد حوالى عام ٣١٠٠ قبل الميلاد. كان الجنوب فى مصر إذن أكثر تطوراً من الشمال. ولكن شاء التاريخ فيما بعد أن يتحول مركز النشاط الاقتصادى والسياسى إلى شمال مصر. وهكذا أصبحت قضية الجنوب فى مصر هى تأخر الصعيد عن شمال البلاد. وهى القضية التى لا نعلم عنها الكثير. فهى تنتظر أن يفرد لها البحث التاريخى المصرى موضوعاً مستقلاً.

الناصرية ومسألة الجنوب: ناصر يتخلى عن منطقته

لدى وصوله إلى السلطة عام ١٩٥٢، وجد نظام الضباط الأحرار نفسه فى مواجهة فئة قوية من ملاك الأراضي، كانت بمثابة النواة الأساسية للطبقة الحاكمة فى البلاد. لقد استطاع عبد الناصر أن يتخلص من السيطرة الاقتصادية والسياسية لهذه الطبقة عن طريق مصادرة أراضيها.

وبالتدرّج تحول نظام الضباط الأحرار إلى تبنى "الاشتراكية العربية" كسبيل للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. وحقق النظام بالفعل إنجازات على صعيد تضيق الفجوة بين الطبقات العليا والسفلى. لكنه لم يحقق الكثير على مستوى تضيق الفجوة بين شمال وجنوب مصر. لم يقدم جمال عبد الناصر الكثير للصعيد، موطنه الأصلي. والحق أن عبد الناصر لم يستند إلى أسس إقليمية فى إقامة وتدعيم نظامه. فناصر تربى فى مؤسسة حديثة وهى الجيش، تقوم بالتحديد على عقيدة الاندماج الوطنى وعلى فكرة أن التمايزات الإقليمية وغيرها ليس لها محل فى تكوين الجيش أو فى طريقة عمله. والحقيقة أن مصر تختلف فى ذلك عن الكثير من جيرانها. فلم يرتكن أى نظام سياسى معاصر على أقلية إقليمية، بخلاف عراق صدام حسين على سبيل المثال الذى ارتكز على منطقة تكريت، التى أمدت النظام بنواه صلبة ضمنت استمراره وتجده. ولكن عبد الناصر لم يرتكن أبداً على أسىوط، كما لم يرتكن كل من السادات ومبارك على المنوفية. ولم يكن لاختيار عبد الناصر للسادات والسادات لمبارك أية علاقة بانتماءاتهم الإقليمية. والنظام الشعبوى الذى أسسه عبد الناصر كان فى ذلك أكثر تطوراً من العديد من نظم المنطقة. الأمر الذى يعكس شيئين: أولاً مجتمع حديث نسبياً لا تشكل الأحزاب الإقليمية فيه، مع الاعتراف بوجودها، أساساً للفعل السياسى. ثانياً هو يعكس أيضاً التيارات الإيديولوجية الحديثة التى صاغت فكر الضباط الأحرار وهى الفاشية، والماركسية والإسلام السياسى. وكلها لا تتوجه إلى كيانات إقليمية.

لم يضع عبد الناصر التقريب بين الشمال والجنوب هدفاً تصاغ على أساسه سياسيات الدولة. بل علاوة على ذلك، كان لسياسات الدولة الاقتصادية فى تلك المرحلة دور فى تنامي الفجوة بين الشمال والجنوب. لقد تبنى عبد الناصر سياسية التصنيع السريع بقيادة الدولة. ولكنه كان بالطبع يواجه مشكلة محدودية الموارد. فالصناعة تتطلب استثمارات كبيرة فى البنية الأساسية مثل الطرق والكهرباء، إلخ. وهنا كان أمامه اختياران : إما تركيز التصنيع فى المناطق التى تحظى بالفعل ببنية أساسية متطورة مثل القاهرة والإسكندرية. أو توزيع الاستثمارات العامة بشكل متوازن بين أقاليم الجمهورية. وقد اختار نظام عبد الناصر استراتيجية التركيز باعتبار أن توزيع الاستثمارات الصناعية بشكل إقليمى متوازن سيؤدى إلى تأخير عملية التصنيع ذاتها. وكانت الفكرة المعلنة هى أن التطور السريع لبعض مناطق

الجمهورية لابد وأن يسحب معه بقية المناطق فيما بعد. ولكن على الجانب الآخر، كان هناك اعتقاد مخالف لم يأخذ قدراً من الاهتمام مفاده أن توزيع الاستثمارات بشكل إقليمي متوازن لابد وأن يدعم عملية التصنيع. والحقيقة أن الفكر الاقتصادي التنموي كان منقسماً أمام المسألة الإقليمية : فهناك تيار يعتقد أن عملية التصنيع تتطلب بالضرورة انتهاج مبدأ التركيز الإقليمي كاستراتيجية مقصودة. وهناك تيار آخر يرى أن التركيز الإقليمي غير مفيد، ليس فقط من وجهة نظر العدالة في توزيع الموارد العامة، ولكن أيضاً من وجهة نظر النمو الاقتصادي نفسه^(١). وهذا الرأي الأخير هو السائد اليوم في الفكر التنموي.

لم يكن اختيار عبد الناصر لاستراتيجية التركيز منقطع الصلة بطبيعة النظام السياسي الاستبدادي الذي أسسه. فهذا النظام كان عبد الناصر يديره بشكل فوقي. انظر لحالة الهند كي ترى كيف تعامل النظام الديمقراطي هناك مع المسألة الإقليمية. فالنظام السياسي الديمقراطي الهندي كان يميل صوب قدر أكبر من التوازن الإقليمي^(٢). لأن وصول حزب للسلطة هناك يتوقف على الحصول على دعم واسع في مختلف أقاليم الهند. وهو ما يتطلب أن يحاول هذا الحزب الحصول على تأييد منتشر إقليمياً. أما نظام عبد الناصر الذي كان يحكم مصر منفرداً وباستقلال كبير عن القوى الاجتماعية، فقد كان له أن يختار استراتيجية التركيز الإقليمي بدون مقاومة وبدون خسائر كبيرة.

هكذا أعطت الخطة الاقتصادية ١٩٥٧-٦٠ نصف الاستثمارات الصناعية لأربع محافظات فقط هي القاهرة، الإسكندرية، بورسعيد والسويس، بينما حصل الصعيد على ١٥،٣% فقط في الوقت الذي يبلغ نصيبه من إجمالي السكان حوالي ٣٠%. يجب القول إن نصيب الصعيد من الاستثمارات سينخفض إلى ٦،٤% فقط، إذا استبعدنا أسوان التي حصلت وحدها على ٩% من الاستثمارات الكلية، وهي مدينة كانت لها دائماً مكانة متميزة داخل الصعيد بفضل المشروعات المائية المهمة التي قامت فيها مثل سد أسوان والسد العالي. انظر جدول ١ الذي يبين التوزيع الإقليمي للاستثمارات الصناعية في خطتين اقتصاديتين خلال سنوات حكم عبد الناصر.

جدول ١
توزيع الاستثمارات الصناعية في عهد عبد الناصر

المحافظة	1957-60	1961-65
القاهرة	37,8%	24,8%
الإسكندرية	10,9%	18,2%
بورسعيد	0,7%	1,3%
السويس	17,4%	12,4%
إجمالي المحافظات الحضرية	57,8%	56,7%
دمياط	1%	0,5%
الدقهلية	1%	0,9%
الشرقية	1,7%	0,5%
القليوبية	3,5%	5,1%
كفر الشيخ	0,1%	1,2%
الغربية	4,6%	1,2%
المنوفية	-	0,9%
البحيرة	2,5%	2,4%
الإسماعيلية	0,2%	0,2%
إجمالي مصر السفلى	11,6%	11,95%
الجيزة	0,1%	0,7%
بنى سويف	-	0,4%
الفيوم	-	0,5%
المنيا	0,7%	1%
أسيوط	0,7%	1%
سوهاج	0,1%	0,1%
قنا	3,8%	2,1%
أسوان	13,8%	9,5%
مصر العليا	19,1%	15,3%
محافظات الحدود	-	15,9%
محافظات خارج التصنيف	11,5%	0,15%
المجموع	100%	100%

المصدر: الحكيم، علا سليمان، التفاوتات الإقليمية للتنمية الاقتصادية وطرق قياسها في

مصر. القاهرة: معهد التخطيط القومي، ١٩٨٦.

التوزيع الإقليمي الذي يوضحه الجدول السابق يخص الاستثمارات الصناعية فقط. فنحن لا نمتلك معلومات عن توزيع إجمالي الاستثمارات العامة. إلا أنه بسبب التركيز على التصنيع الذي ميز العهد الناصري فإن الاستثمارات الصناعية تمثل مؤشراً مهماً على الإهمال الذي لاقاه الصعيد في هذه الفترة.

المراد أن التنمية الصناعية التي قام بها النظام في الخمسينات والستينات كانت متحيزة ضد الصعيد. كيف يمكن أن يستقيم ذلك مع مشروع السد العالي في أسوان بجنوب مصر الذي أقامه نظام عبد الناصر؟ ألم يساهم هذا المشروع في تنمية الصعيد؟ لقد ساهم السد العالي بالفعل في قيام مدينة نشيطة نسبياً في أسوان. ولكن أثاره لم تتجاوز هذه المحافظة. وعلى أية حال، فالنظام الناصري لم يدع على الإطلاق أنه قد أقام السد العالي من أجل الصعيد، ولكن ذلك كان مشروعاً ذا أهداف قومية مثل زيادة إنتاج الكهرباء وحماية مصر من الفيضان وأهداف أخرى. والحقيقة أن ثمار هذا المشروع لم تكن أساساً من نصيب هذا الإقليم.

القول بالتحيز ضد الصعيد في العهد الناصري لا يتناقض مع الشعبية الكبيرة التي يبدو أن الرئيس عبد الناصر يحظى بها هناك. فالصعابة فخورون بأن أول قائد مصري يحكم مصر منذ عهد الفراعنة قد جاء من عندهم. ولكن يظل أن النظام الناصري لم يقدم للصعيد استثمارات مهمة.

السادات: استمرار التحيز ضد الصعيد

بالمقارنة بعبد الناصر وبمبارك، لم يحكم السادات مصر إلا قليلاً، حوالي عشر سنوات. وفي معظمها كان منشغلاً بقضايا كثيرة، خاصة تحرير سيناء من الاحتلال. ليس هناك أية مؤشرات إذن على أن نظام السادات قد التفت إلى مسألة تأخر الصعيد. والإحصائيات الخاصة بهذه المرحلة توضح أن التمييز ضد الصعيد قد استمر في عهد السادات. انظر جدول ٢ الذي يوضح نصيب المحافظات المختلفة من الاستثمارات العامة كما يوضح مؤشرات التفاوتات الإقليمية في البلاد.

جدول ٢
مؤشرات التفاوتات الإقليمية لعام ١٩٧٦

المحافظة	الاستثمارات %	متوسط الدخل بالجنية	نسبة الأسر بدون ماء نقي %
القاهرة	20,9%	231,1	11,3%
الإسكندرية	10,4%	224,3	10,4%
بورسعيد	2,9%	223,4	12,1%
السويس	4,2%	210,4	35,1%
إجمالي المحافظات الحضرية	38,4%		
دمياط	0,7%	172,7	50,4%
الدقهلية	1,6%	151,9	71,4%
الشرقية	1,4%	143,3	83,8%
القليوبية	2%	168,5	80,3%
كفر الشيخ	1,4%	145,6	83,2%
الغربية	1,6%	164,3	71,5%
المنوفية	0,8%	140	87,5%
البحيرة	4,8%	151,4	80,3%
الإسماعيلية	2,5%	158,2	70,1%
إجمالي مصر السفلى	16,8%		
الجيزة	8%	190,5	60,3%
بنى سويف	0,8%	143,3	88,4%
الفيوم	0,3%	151,15	88,6%
المنيا	1,1%	140,6	87,8%
أسيوط	0,9%	138,5	83,2%
سوهاج	0,7%	135,3	86,3%
قنا	3,5%	139,9	87,2%
أسوان	1,7%	143,3	78,2%
إجمالي مصر العليا	9%		
البحر الأحمر	1,3%	162,7	63,1
الوادى الجديد	1,3%	124,8	78,6%
مرسى مطروح	1,3%	155,14	82,9%
سيناء (الشمالية والجنوبية)	0,3%	24,6	98,6%
محافظات الحدود	4,2%		
مصر		168,3	

المصدر: الحكيم، علا سليمان، التفاوتات الإقليمية للتنمية الاقتصادية وطرق قياسها في

مصر. القاهرة: معهد التخطيط القومي، ١٩٨٦.

يوضح الجدول أن الصعيد لم يحصل إلا على ٩% فقط من إجمال الاستثمارات العامة في سنة ١٩٧٦. ويوضح الجدول أيضاً التفاوتات بين متوسط دخل الفرد في محافظات الصعيد وبقية محافظات الجمهورية. أنظر أيضاً إلى توزيع العائلات المحرومة من الماء النقي. فالنسبة في القاهرة تبلغ ١١,٣% فقط، بينما تبلغ في الفيوم ٨٦,٨%.

قضية الجنوب في عصر مبارك

تولى حسنى مبارك رئاسة الجمهورية عام ١٩٨١ بعد أن لقي الرئيس السادات مصرعه على يد الضابط خالد الإسلامبولي المنحدر من محافظة أسيوط. وقد أعقب عملية الاغتيال الناجحة محاولة انقلابية فاشلة في أسيوط قام بها تنظيم الجهاد الإسلامي. ومنذ ذلك الحين ظهر أن هناك علاقة ارتباط بين الجماعات الإسلامية الراديكالية المسلحة وبين الصعيد. نحن نقصد هنا تنظيمى الجماعة الإسلامية والجهاد، ولا نقصد جماعة الإخوان المسلمون التى توقفت عن استخدام العنف منذ الخمسينات.

الجدول التالى يوضح الأحياء والقرى الأكثر فقراً والأكثر غنى في مصر من حيث مستوى التنمية البشرية. إذا نظرنا إلى المناطق الأكثر فقراً سنجد شيئين : أنها كلها تقع في الصعيد، وأن بعضها كان معقلاً للجماعات المسلحة، خاصة ابشواى وملوى وطمية.

جدول ٣

المناطق الأكثر تقدماً والأكثر تخلفاً في التنمية البشرية عام ٢٠٠٠

المناطق الأكثر تقدماً			المناطق الأكثر تخلفاً		
مؤشر التنمية البشرية	المحافظة		البشرية	المحافظة	
0.831	بورسعيد	حي شرق	0.529	سوهاج	دار السلام
0.828	بورسعيد	بور فؤاد	0.565	الفيوم	مركز طمية
0.818	القاهرة	حي النزهة	0.568	بنى سويف	مدينة ناصر
0.815	القاهرة	هليوبوليس	0.568	أسيوط	أبنوب
0.811	القاهرة	مدينة نصر (شرق)	0.569	الفيوم	ابشواي
0.811	بورسعيد	حي العرب	0.573	المنيا	ملوي
0.800	السويس	حي السويس	0.578	الفيوم	طمية
0.791	القاهرة	المعادي	0.578	أسيوط	الغنايم
0.788	القاهرة	مدينة نصر (غرب)	0.579	سوهاج	المنشأة
0.785	القاهرة	الوادي	0.580	سوهاج	البابينا

Source : Institute of national planning & UNDP, Human development report.
Cairo, 2003.

لماذا يكون الصعايدة أكثر ميلاً للالتحاق بالحركة الإسلامية المسلحة؟ هنا اختلفت آراء الباحثين: هل بسبب ميل الصعيد عموماً إلى حل الخلافات بالعنف (انظر إلى ظاهرة الثأر)؟ هل بسبب بعده الجغرافى عن مراكز السيطرة السياسية والأمنية فى العاصمة؟^(٢) التفسير الذى ساد فى مصر والذى اعتمدته الدولة كان يقول إن التطرف انتشر فى الصعيد بالذات لأن الصعايدة هم الأكثر فقراً، حتى عندما يهاجرون إلى القاهرة. وذلك يتضح فى توزيع العنف الدينى داخل العاصمة. انظر على سبيل المثال إلى منطقة المنيرة الغربية فى الجيزة التى كانت فى بداية التسعينات معقلاً أساسياً للصعايدة المهاجرين إلى القاهرة وللجماعات المسلحة.

صحيح أن العلاقة بين الفقر والالتحاق بالجماعات المسلحة تم تبسيطها إلى حدود كاريكاتورية على شاكلة: إسلامى = فقير، وفقير = مرشح للانضمام للحركة الإسلامية. وهو تبسيط مخل. إلا أن وجود علاقة ما بين

الظاهرتين ليس محل شك في تقديرنا. وعلى أية حال، وبغض النظر عن رأينا في التفسير الاقتصادي لصعود الإسلاميين، المهم أن النظام السياسى تبنى هذا التفسير وشرع فى صياغة سياسات اقتصادية واجتماعية للتعامل مع تأخر الصعيد، كان أهمها إعادة توزيع الاستثمارات العامة بشكل يعطى للصعيد نصيباً أكبر منها.

التنمية البشرية: فى البدء كانت الاستثمارات العامة

كما قلنا من قبل، تأخر الصعيد لا يرجع فقط إلى عوامل تاريخية، ولكن استمراره وتعمقه يعود أيضاً إلى سياسات الدولة الحديثة. فعندما تمثل استثمارات الدولة أكثر من ٦٠% من الاستثمارات العاملة بالاقتصاد تكون هذه الدولة مسئولة بشكل كبير عن التوزيع الإقليمى للرخاء والفقير. سأحاول إثبات ذلك عن طريق إقامة علاقة ارتباط إحصائية بين نصيب المناطق المختلفة فى الجمهورية من الاستثمارات العامة وترتيب نفس هذه المناطق فى درجة تطور التنمية البشرية.

يقدم تقرير التنمية البشرية الذى يعده معهد التخطيط القومى بالاشتراك مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائى تصنيفاً لمعظم محافظات الجمهورية وفقاً لما حققته فى مجال التنمية البشرية. يعتمد الترتيب على ثلاثة عناصر: متوسط دخل الفرد، التعليم والصحة. ويكون ترتيب محافظة ما فى هذه الحالة معتمداً على مجموع ما حصلت عليه من درجات فى المجالات الثلاثة. ربما يكون هذا التقرير من أهم الإنجازات المعرفية فى مصر خلال التسعينات، لأنه قطع شوطاً مهماً فى مجال رصد وقياس التفاوتات بين مختلف أقاليم مصر. والتقرير بطبيعته منحاز لتقليص التفاوتات الإقليمية فى مصر. ولكن ينقصه توضيح دور ومسئولية الدولة عن التفاوتات الإقليمية. هذا ما سنحاول أن نثبتته هنا.

تقدم الخطط الخمسية والسنوات التى تعدها وزارة التخطيط توزيعاً جغرافياً لاستثمارات الدولة. عن طريقها يمكن أن نعرف نصيب كل محافظة من الاستثمارات العامة. وقد قمنا بقياس معامل الارتباط بين متوسط نصيب الفرد فى المحافظات من الاستثمارات العامة للفترة ١٩٨٧-٢٠٠١ وترتيب هذه المحافظة فى مجال التنمية البشرية فى عام ٢٠٠١.

وكانت قيمة هذا المعامل ٠,٧٢ مما يشير إلى علاقة قوية بين الظاهرتين. وقمنا أيضاً بقياس معامل الارتباط بين متوسط نصيب الفرد من الاستثمارات العامة في المحافظات ومتوسط دخل الفرد في هذه المحافظة، فوجدنا أنه يبلغ ٠,٧١. نخلص من هذا أنه كلما زاد نصيب محافظة ما من الاستثمارات العامة تحسنت أوضاع التنمية البشرية بها وتقدم ترتيبها بين المحافظات في هذا المجال^(٤).

بعيداً عن المقاييس الإحصائية يمكن بيان إلى أي مدى يؤثر نصيب محافظة ما من الاستثمارات العامة على مستواها في التنمية البشرية إذا نظرنا إلى جدول ٤ الذي يحتوى على عمودين. فى الأول نجد ترتيب المحافظة من حيث نصيب المواطن بها من الاستثمارات العامة، وفى الثانى نجد ترتيب المحافظة من حيث مستواها في التنمية البشرية. نلاحظ أن ترتيب المحافظة فى العمودين متقارب. فالقاهرة مثلاً تحتل المركز الرابع فى نصيب المواطن من الاستثمارات العامة وتحتل المركز الثالث فى التنمية البشرية. وبورسعيد تحتل المركز الثانى فى الاستثمارات العامة والمركز الثالث فى التنمية البشرية.

جدول ٤
ترتيب المحافظة فى نصيبها من استثمارات الدولة كما بترتيبها فى
التنمية البشرية

المحافظة	ترتيب المحافظة وفقاً لنصيب المواطن من الاستثمارات العامة ١٩٨٧-٢٠٠٢	ترتيب المحافظة فى التنمية البشرية فى عام ٢٠٠١
القاهرة	4	3
الإسكندرية	6	4
بورسعيد	2	1
السويس	1	2
دمياط	7	5
الدقهلية	8	12
الشرقية	10	13
القليوبية	12	9
كفر الشيخ	16	15
الغربية	19	7
المنوفية	20	11
البحيرة	14	16
الجيزة	5	6
بنى سويف	11	10
الفيوم	9	19
المنيا	18	22
أسيوط	17	20
سوهاج	13	18
قنا	21	21
أسوان	15	17
الجيزة	3	8

المصدر: العمود الأول محسوب من الباحث من بيانات وزارة التخطيط: الخطـة
الخمسـية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، سنوات مختلفة. العمود الثانى: معهد
 التخطيط القومى، البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة، تقرير التنمية البشرية، ٢٠٠٣.

على أن الاستثمارات العامة لا تفسر كل شيء. قلنا إن معامل الارتباط بين متوسط نصيب المواطن في الاستثمارات في محافظة ما وترتيب المحافظة في التنمية البشرية يبلغ ٧٢،٠٠. وذلك يشير إلى علاقة قوية وليس لعلاقة تامة. هكذا نرى في الجدول محافظة مثل بنى سويف تحتل المركز التاسع من حيث الاستثمارات العامة والمركز التاسع عشر في التنمية البشرية. هناك بالتأكيد عوامل أخرى تفسر تقدم محافظة ما وتأخر محافظة أخرى، قد يكون من بينها اتساع وادى النيل بها (٥)، أو أهميتها الجغرافية، أو قربها من طرق مهمة، إلخ. لن نخوض في هذا لأنه يخرج عن موضوع هذا الفصل.

التفاوتات الإقليمية مستمرة في الثمانينات

تبنى النظام في الثمانينات تفسير المد الإسلامى العنيف بالعوامل الاقتصادية. فعلى سبيل المثال، بعد مضى شهر على مقتل الرئيس السادات كتب إبراهيم نافع رئيس تحرير جريدة الأهرام، القريبة من السلطات، مقالة يؤكد فيها على أن لمقتل السادات أسباباً اقتصادية^(٦) منها الفقر. ولكن البعد الإقليمى للمسألة كان غائباً. فلم تلتفت السلطات كثيراً إلى حقيقة أن الجماعات الإسلامية الراديكالية التى اغتالت السادات نشطت أساساً فى الجنوب أو فى امتداداته داخل القاهرة والإسكندرية. أو التفتت لهذه الحقيقة ولكن لم تقرر أن تعالج المسألة. بهذا استمرت التدفقات الاستثمارية للدولة متحيزة ضد الصعيد. هذا ما سنحاول أن نثبتته فى هذا الجزء.

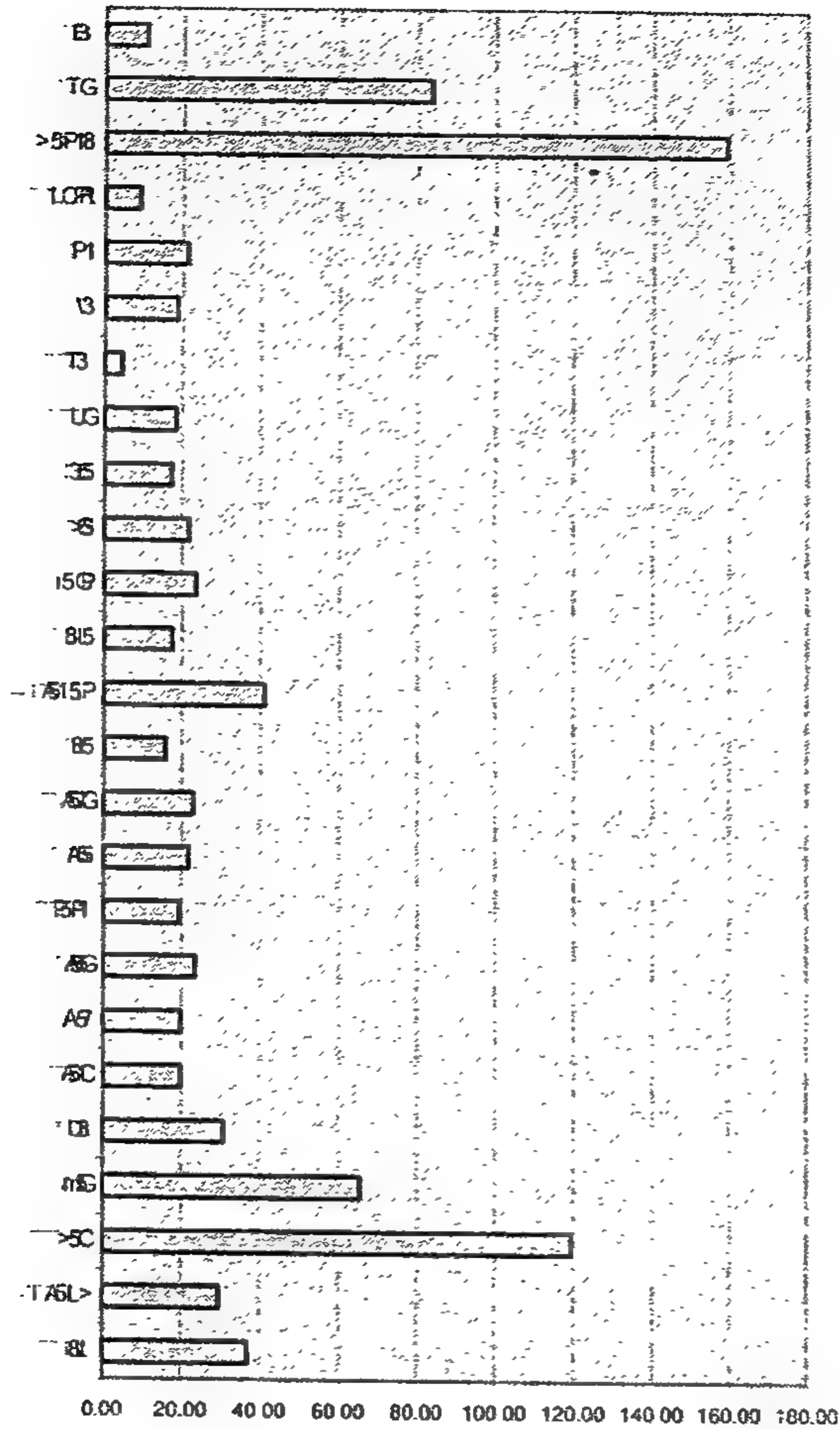
الاستثمارات العامة التى تخرج من الخزانة العامة بالقاهرة تصل إلى المحافظات من خلال طريقين. الطريق الأول يبدأ من الموازنة العامة للدولة ويصب فى موازنات المحافظات. والطريق الثانى يبدأ من موازنات المؤسسات المركزية ويصب فى فروعها فى المحافظات. كأن تخصص وزارة الصحة مثلاً اعتمادات لمستشفى يتبعها فى سوهاج. الطريق الأول كان يضخ حوالى ٢٠% من الاستثمارات فى الثمانينات والطريق الثانى كان يستأثر بحوالى ٨٠% منها. والحقيقة أن الظلم الذى يعانى منه الصعيد فى توزيع الاستثمارات يعود بالأساس إلى الطريق الثانى لتوزيع الاستثمارات:

ما تقرر الوزارات والمؤسسات المركزية إعطاءه لفروعها في مختلف المحافظات.

الطريق الأول الذي يصب في موزانات المحافظات يتحلى بقدر عال من العدالة. لأن الصيغة التي تحصل بها كل محافظة على نصيبها من الاستثمارات مبنية على عدد السكان في المحافظة. بلغ معدل الارتباط بين نصيب كل محافظة من سكان الجمهورية ونصيبها من الاستثمارات التي تصل إلى المحليات عام ١٩٨٠ إلى ٨٥، أي أن توزيع الموارد هنا تميز بالعدالة النسبية وإن كان متحيزاً بشكل ما ضد الصعيد. ففي هذا العام بلغ نصيب الصعيد من السكان ٣٢% ولكن نصيبه من الاستثمارات الموجهة للمحليات وصل إلى ٢٣% فقط. انظر إلى شكل ١ الذي يبين نصيب الفرد في المحافظات من استثمارات المحليات.

شكل ١

نصيب الفرد من استثمارات المحافظات في مختلف المحافظات عام ١٩٨٠
بالجنيه



المصدر: وزارة التخطيط، البعد الاقليمى للحطة، ١٩٨٠.

في عام ١٩٨٩ تحسنت الصورة. فقد زاد معامل الارتباط إلى ٠،٩٤ وقفز نصيب الصعيد من استثمارات المحافظات إلى ٣١،٢%.

يوضح شكل ٢ نصيب الفرد من استثمارات المحافظات في مختلف المحافظات.

نصيب الفرد من استثمارات المحليات في مختلف المحافظات عام ١٩٨٩ بالجنيه

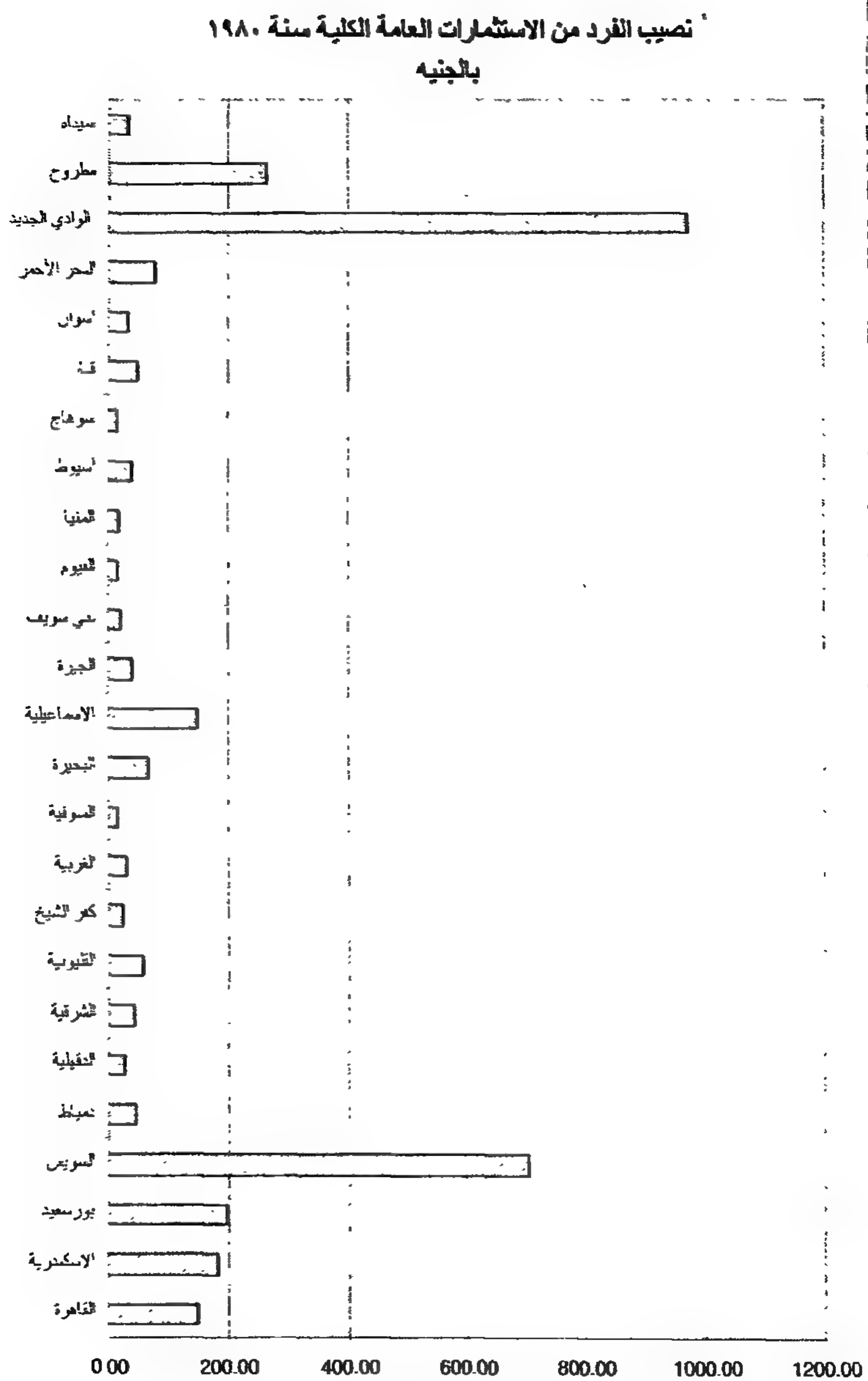


-101-

على أن هذا التوازن الإقليمي في توزيع استثمارات المحليات لم يكن بوسعها أن يحقق توازنًا كليًا في توزيع الموارد العامة، لأن استثمارات المحليات لم تكن تمثل في عام ١٩٩٠/٩١ إلا ٩,٧% من إجمالي إنفاق الدولة^(٧). فإذا كنا على سبيل المثال نريد بناء مستشفى جديدة في محافظة الفيوم (أحد أفقر محافظات مصر) علينا اللجوء إلى موازنة وزارة الصحة، أي إلى موازنة مؤسسة مركزية. لا يمكن تحقيق التوازن في التوزيع الإقليمي للاستثمارات العامة بدون معالجة التحيز الذي يصيب استثمارات الدولة التي تمر عبر موازنات المؤسسات المركزية، لأن هذه الاستثمارات تشكل الآن حوالي ٩٠% من الاستثمارات العامة.

شكل ٣ يبين نصيب الفرد من إجمالي الاستثمارات العامة في عام ١٩٨٠ أي قبل أن يصل الرئيس مبارك إلى الحكم. من الواضح أن هناك تحيزًا شديدًا ضد محافظات الصعيد. فالمواطن في سوهاج، على سبيل المثال، يحصل على ٦,٦% فقط مما يحصل عليه مواطنه في القاهرة.

شکل ۳



المصدر : وزارة التخطيط، البعد الإقليمي للخطّة.

في عام ١٩٨٠ حصل الصعيد كله، الذي يمثل ٣٠% من سكان مصر، على ١٧،٢% فقط من إجمالي الاستثمارات العامة، أي على حوالى نصف ما يجب أن يحصل عليه لو كان التوزيع الإقليمي للاستثمارات مرتبطاً بعدد السكان. لم يتغير ذلك في أول خطة خمسية تنفذ تحت حكم مبارك ٨٦/١٩٨٢. بل انخفض نصيب الصعيد إلى ١٦%. واستمر هذا الانخفاض في خطة ٩١/١٩٨٧ التي أعطت لهذا الإقليم ١٥،٥% فقط من الاستثمارات العامة.

شكل ٤



المصدر : وزارة التخطيط، الخطة السنوية، ١٩٩٠.

هذه السنوات الطويلة من التحيز ضد الصعيد في توزيع الاستثمارات العامة كان لابد من أن تؤدي إلى تأخر هذا الإقليم على مستوى التنمية الاقتصادية والاجتماعية في أوائل التسعينات. فكما أشرنا من قبل، هناك علاقة أكيدة بين تأخر الصعيد ونصيبه المحدود من استثمارات الدولة. جدول ٥ الذى يحتوى على مؤشرات التنمية البشرية فى المحافظات يبين الفجوة التى تفصل شمال مصر عن جنوبها.

جدول ٥

مؤشرات التنمية البشرية للمحافظات فى عام ١٩٩٢

المحافظة	ترتيب المحافظة فى مستوى التنمية البشرية	مؤشر التنمية البشرية	متوسط دخل الفرد \$	نسبة الأميين (البالغين) (ن)
القاهرة	2	0,615	2570	69,3
الإسكندرية	5	0,581	2134	66,3
بورسعيد	1	0,681	3432	68,8
السويس	6	0,581	2004	64,5
إجمالى المحافظات الحضرية		0,607	2455	68,2
دمياط	4	0,603	2956	53,4
الدقهلية	3	0,613	3223	48,6
الشرقية	11	0,510	1894	44,6
القليوبية	14	0,503	1436	51,6
كفر الشيخ	10	0,523	2412	37,2
الغربية	8	0,533	1917	50,4
المنوفية	12	0,510	1539	49,1
البحيرة	15	0,466	1446	40,2

الإسماعيلية	7	0,562	2166	56,1
إجمالي مصر السفلى		0,528	2045	46,7
الجيزة	9	0,532	1961	53,9
بنى سويف	18	0,442	1536	35,3
الفيوم	19	0,441	1460	32,6
المنيا	21	0,428	1435	33,4
أسيوط	20	0,439	1403	36,1
سوهاج	17	0,444	1597	32,5
قنا	16	0,462	1633	33,6
أسوان	13	0,509	1551	49,9
إجمالي مصر العليا		0,461	1546	39
البحر الأحمر				60,8
الوادي الجديد				59,4
مرسى مطرح				39,1
شمال سيناء				46,5
جنوب سيناء				48,9
محافظات الحدود		0,543	1851	49,9
مصر		0,524	2010	48,8

المصدر: معهد التخطيط القومي، البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، تقرير التنمية البشرية. القاهرة، ١٩٩٥.

١٩٩٢: الحرب تندلع بين النظام وبين الحركة المسلحة في الجنوب

إذا نظرنا للتوزيع الإقليمي للاستثمارات في خطة ١٩٨٧/٩٢، كما أوضحنا أعلاه، سنجد أن تضيق الفجوة بين شمال وجنوب مصر لم تكن قضية تشغل صانع القرار في مصر خلال تلك المرحلة. ولكن قبل أن تصل هذه الخطة إلى نهايتها اندلعت الحرب بين الجماعة الإسلامية والنظام. وكان مسرحها الأساسى الصعيد، كما أشارت العديد من الكتابات. فتقرير الحالة

الدينية الصادر عام ١٩٩٥ عن مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية يوضح أن ٩٣،٤% من عمليات العنف والاعتقال في تلك السنة وقعت في جنوب مصر^(٨). أما الباحث مأمون فندي، الذي عاصر صعود الجماعة الإسلامية في أواخر السبعينات عندما كان يدرس في جامعة أسيوط، فقد أشار في دراسته بالميدل إيست جورنال على طابع صعيدى لا لبس فيه للجماعة الإسلامية^(٩). وهو نفس الأمر الذي أشارت إليه الدراسة التي نشرها دان شيرجي، والتي قارن فيها بين الجماعة الإسلامية في صعيد مصر وحركة الزبائستة في منطقة تشاباس في المكسيك^(١٠).

لم يكن بوسع النظام أن يتجاهل إذن حقيقة العلاقة الوثيقة بين الجماعة الإسلامية والصعيد، وبدأ في الإعلان عن سياسات تحاول معالجة تأخر الجنوب. وأخيراً قرر الرئيس مبارك في مايو ١٩٩٣ أن يقوم بعمل رمزي ومعنوي حينما ترأس بنفسه اجتماع مجلس إدارة الهيئة العامة للاستثمار لبحث كيفية توجيه الاستثمارات إلى الجنوب. وفي عام ١٩٩٤ أعلن مبارك عن انطلاق مشروع تنمية الصعيد والذي يهدف إلى ضخ ٣٠٤،٩ مليار جنيه حتى عام ٢٠١٧. ثم توالى بعد ذلك القرارات الساعية إلى دفع التنمية بالصعيد. انظر إلى ما كانت الصحافة تعلن عنه بشكل متواتر:

- رئيس مجلس الوزراء، الدكتور عاطف صدقي، يعلن تأسيس هيئة تنمية الصعيد (الأهرام ١٦/٤/١٩٩٤).
- تنفيذاً لتوجيهات الرئيس مبارك، إنشاء ٥ مراكز صحية في القرى الفقيرة بالصعيد. (الأهرام ٢٢/٨/١٩٩٦).
- نواب مجلس الشورى يطالبون بإعطاء أهمية قصوى لتنمية الجنوب. وفي هذا الإطار أدان النائب محمد صبرى مبدى (حزب وطني) تهميش الصعيد في كل المشروعات التنموية باستثناء السد العالي. وقال إن مشروع تنمية الجنوب هو محاولة للتصالح مع الصعيد (الأهرام ١/٣/١٩٩٦).
- لجنة تنمية الصعيد تجتمع برئاسة مبارك (الأهرام ١٣/٢/١٩٩٧).
- تنفيذاً لتوجيهات الرئيس مبارك، الصندوق الاجتماعي للتنمية يخصص ٤٠٠ مليون جنيه لتنمية الصعيد (الأهرام ١٣/١/١٩٩٨).

- وزير التخطيط، ظافر البشري، يعلن أن تنمية الصعيد تمثل أولوية الخطة الخمسية. وقال إن الصعيد سيحصل على ١٩ مليار جنيه، أى ٣٠% من إجمالي استثمارات الخطة (الأهرام المسائي ١٩/٣/١٩٩٨).

- محافظات الجنوب لها الأولوية فى مشروع إسكان سوزان مبارك (الأهرام ١٩/٣/١٩٩٨).

- رئيس هيئة الاستثمار يعلن فى أسبوط أن الرئيس مبارك قد وضع تنمية الصعيد على رأس أولوياته. (الأهرام ١٥/١١/٢٠٠٠).

هذه الأخبار والتصريحات لا تشكل إلا جانباً يسيراً مما كان ينشر فى الصحف طوال تلك الفترة لبيان تصميم النظام السياسى على معالجة تأخر الصعيد.

دفع المستثمرين إلى الصعيد

فى إطار النقاش حول أسباب نمو العنف الدينى فى التسعينات وصلت النخبة إلى حالة من التوافق على أن الفقر هو السبب الأساسى لهذه الظاهرة. حتى يوسف شاهين فى فيلمه "المصير" أشار إلى ذلك حينما وضع على لسان أم أحد "المتطرفين" فكرة أن ابنها ما كان ليصبح متطرفاً إذا وجد عملاً مجدياً. ليس هناك من شك فى أن البطالة قد اعتبرت فى تلك المرحلة العدو الأساسى للاستقرار السياسى. وبما أن أوائل التسعينات شهدت تفعيل القطاع الخاص فى ظل سياسية التحرير الاقتصادى، لذلك كان من الطبيعى أن تحاول الحكومة إقناع رجال الأعمال بتوطين بعض استثماراتهم فى الجنوب وخلق الوظائف هناك. وهذا بالتحديد ما فشلت فيه.

كيف يمكن إقناع رجال الأعمال بالتوطين فى منطقة تحتوى على بنية أساسية متهاكة، وعلى يد عاملة غير مدربة بالمقارنة بشمال البلاد، وعلاوة على ذلك تكتنفها أيضاً مخاطر شديدة بسبب الصدمات العنيفة التى كانت تدور بين الجماعات المسلحة وقوات الأمن؟ الحل الوحيد كان اللجوء إلى سياسيات التشجيع: أرض بالمجان، إعفاءات ضريبية، إلخ. ولكن ذلك لم يكن كافياً لدفع المستثمرين للجنوب فى ظل غياب أسباب اقتصادية رشيدة يمكن أن تجذبهم هناك. كيف يمكن تشجيع الاستثمارات فى الصعيد فى

الوقت الذى يظل فيه الطريق الذى يربط شمال مصر بجنوبها ملقياً بـ"طريق الموت"، كناية عن الحوادث المروعة التى تقع فيه بشكل مستمر؟ وبما أن المنطق الاقتصادى يعجز عن إقناع المستثمرين بالتوطن إلى الصعيد، لذلك لجأت السلطات إلى المنطق السياسى. فعن طريق سيطرته على النظام المصرفى لا يزال النظام السياسى فى مصر يتحكم إلى حد كبير فى رجال الأعمال. أضف إلى ذلك أن معظم المنظمات التى من المفترض أن تمثل رجال الأعمال هى ذات طبيعة كوربوراتية وواقعة تحت سيطرة الدولة. هكذا بدأت وفود من منظمات رجال الأعمال، مثل اتحاد الصناعات المصرية، فى التوافد على الصعيد. حتى جمعية رجال الأعمال المصريين، التى تعد إحدى جمعيات رجال الأعمال الأكثر استقلالية عن الدولة، ذهب وفد منها إلى قنا. وهناك أعلن أمين عام الجمعية أن تواجدهم هناك يعبر عن استجابتهم لتوجيهات الرئيس مبارك لرجال الأعمال بالاستثمار فى الصعيد^(١١).

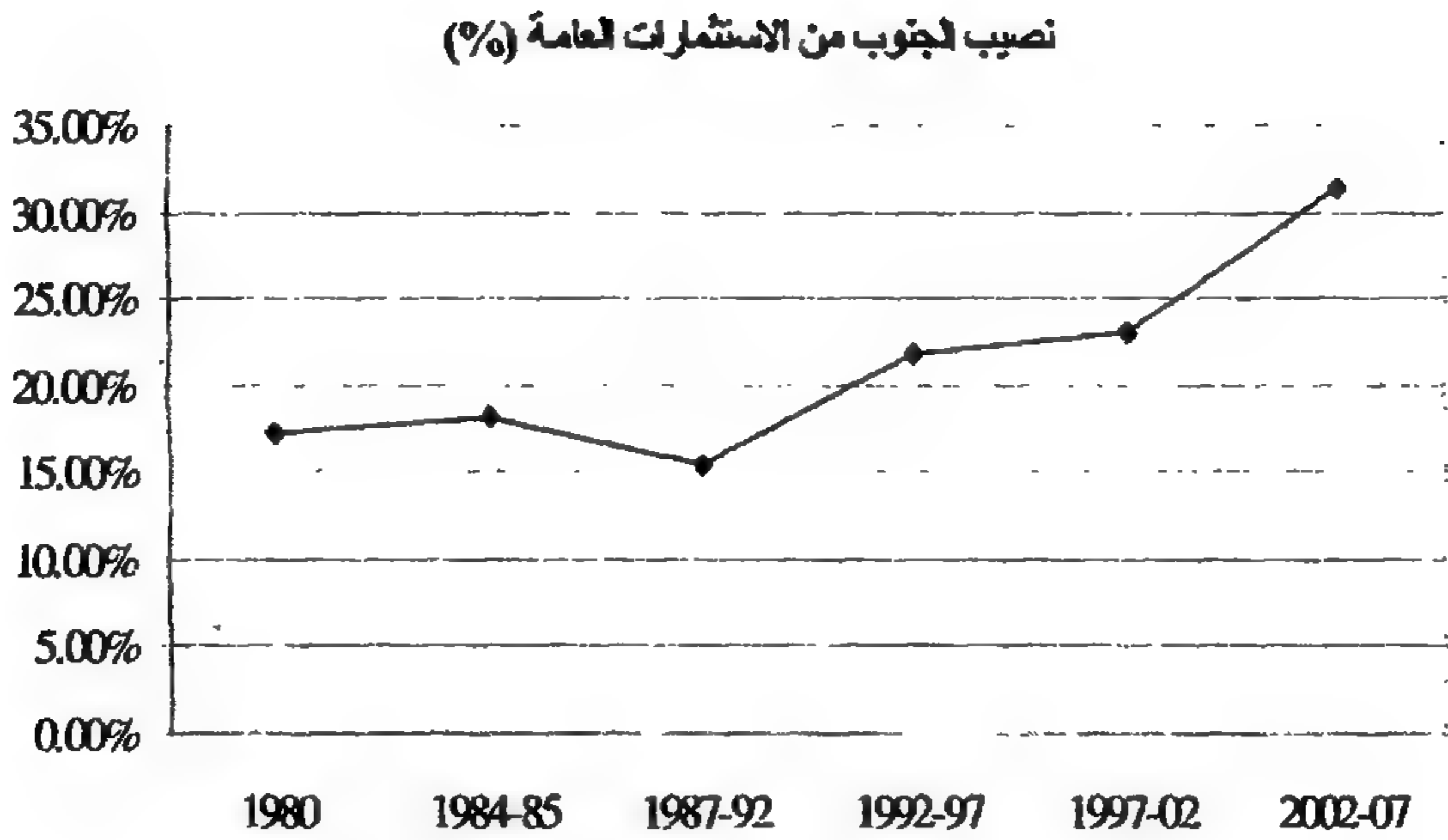
لقد أراد النظام تمرير رسالة مع وفود رجال الأعمال التى كانت تذهب للصعيد مفادها الآتى: نحن واعون تماماً بعمق الأزمة الاقتصادية والاجتماعية فى الصعيد، وقد استطعنا أن نقنع رجال الأعمال بتوجيه بعض استثماراتهم هناك. ولكن حتى الآن ليس هناك أى مؤشرات تفيد أن مضمون هذه الرسالة قد تحقق. ويظل الصعيد مستبعداً من خريطة الاستثمار الخاص الكبير فى مصر. كل هذه المحاولات يمكن اعتبارها فى أحسن الأحوال إجراءات رمزية أو معنوية لصالح الصعيد. مثل الخطوة التى اتخذها الفنان عادل إمام حينما قرر أن يذهب إلى أسبوط فى أوج الصدام مع الجماعات الإسلامية لعرض مسرحيته هناك. إن فى أحسن الأحوال كانت وفود رجال الأعمال المتدفقة على الجنوب هى مجرد خطوات رمزية. وفى أسوأ الأحوال هى محاولات للخداع وإيهام مواطنى الصعيد أن السماء سوف تسقط استثمارات عليهم.

تعديل التوزيع الإقليمى للاستثمارات العامة

وبالإضافة إلى كل هذه التصريحات والخطوات الرمزية والمعنوية التى قام بها النظام كان من المطلوب فعل شيء على الأرض. كان من المحتم أن تتدخل الدولة بشكل سريع لضخ استثمارات بإقليم الصعيد الملهب بالمواجهات بين النظام والجماعات المسلحة. وكما قلنا من قبل، فإن

الاستثمارات التي تصل من القاهرة إلى المحافظات عن طريق خزانة هذه المحافظات لا تزيد عن ١٠% من إجمالي الاستثمارات العامة. لذلك لم يكن هناك مفر من دفع المؤسسات المركزية كالوزارات إلى تعديل توزيع الموارد بها لصالح فروعها في الصعيد. هذا ما حاولت أن تفعله الخطة الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٩٢/٩٧. وكما أشارت الخطة بوضوح "تتلخص المسألة الإقليمية في مصر في بعض الظواهر التي تبين التفاوتات والفوارق بين محافظات الجمهورية".^(١٢) كان من بين هذه التفاوتات التي نكرتها الخطة تركيز الاستثمارات في القاهرة والإسكندرية وأسوان وإلى حد ما قناة السويس.^(١٣) لذلك فقد أعطت هذه الخطة لجنوب مصر ٢١,٧% من إجمالي الاستثمارات العامة، في مقابل ١٥,٥% فقط في خطة ١٩٨٧/٩١. انظر إلى شكل ٥.

شكل ٥

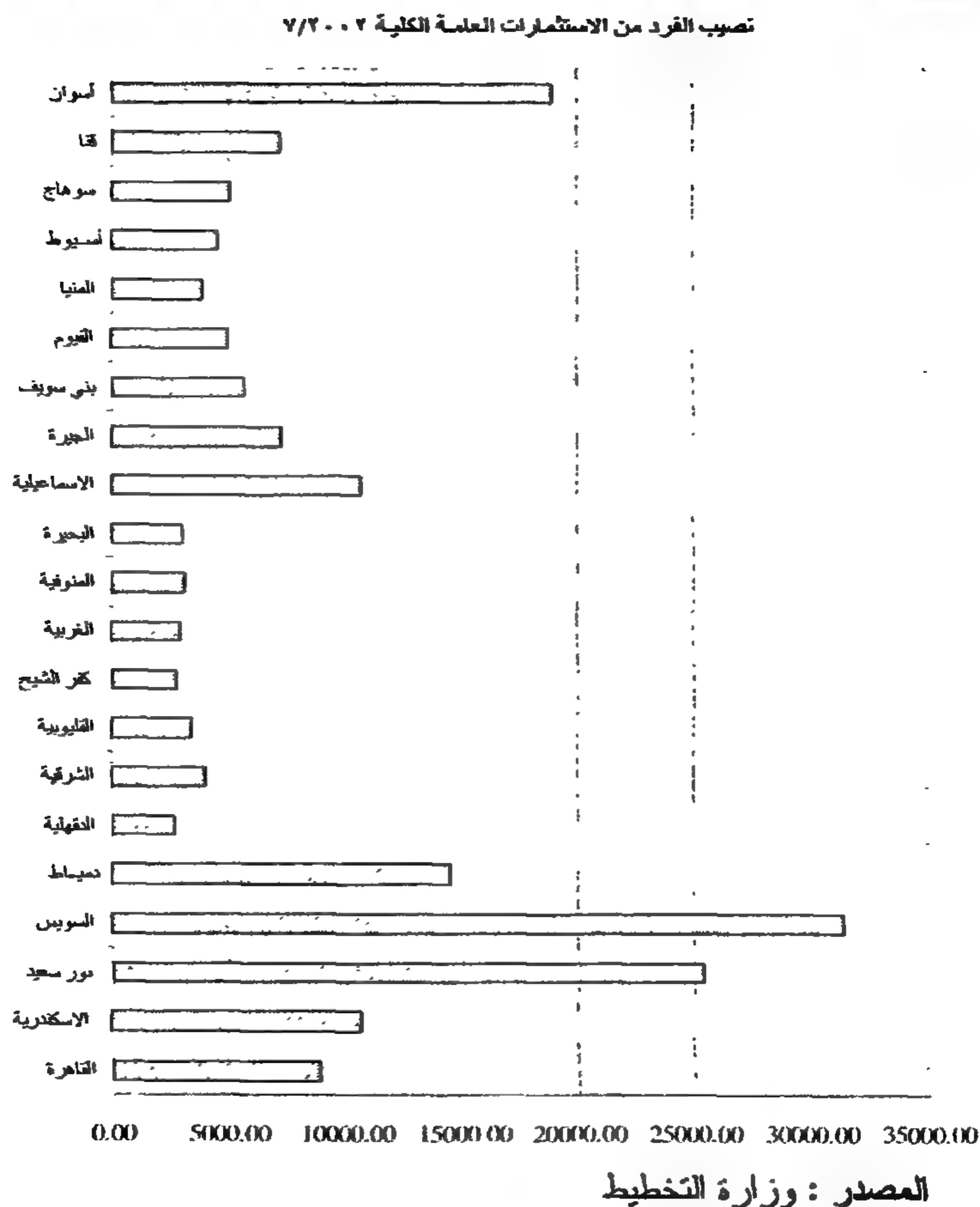


المصدر: وزارة التخطيط، الخطة الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، أعداد مختلفة.

أما الخطة التالية، ١٩٩٧-٢٠٠١ فقد زادت من نصيب الصعيد إلى ٢٣%. وأخيراً نصل إلى خطة ٢٠٠٢/٧ التي أعطت للصعيد ٣١,٤% من إجمالي الاستثمارات العامة. للمرة الأولى في تاريخ الدولة الحديثة في مصر يحصل الصعيد على نصيب من الاستثمارات العامة يتجاوز وزنه السكاني الذي بلغ ٢٩,١% من إجمالي سكان الجمهورية في عام ٢٠٠٠. انظر إلى

شكل ٥ الذى يوضح أن مواطن الجنوب يحصل على نصيب من الاستثمارات العامة يفوق ما يحصل عليه مواطنه فى الشمال، بالطبع باستثناء المحافظات الحضرية كالقاهرة والإسكندرية.

شكل ٦

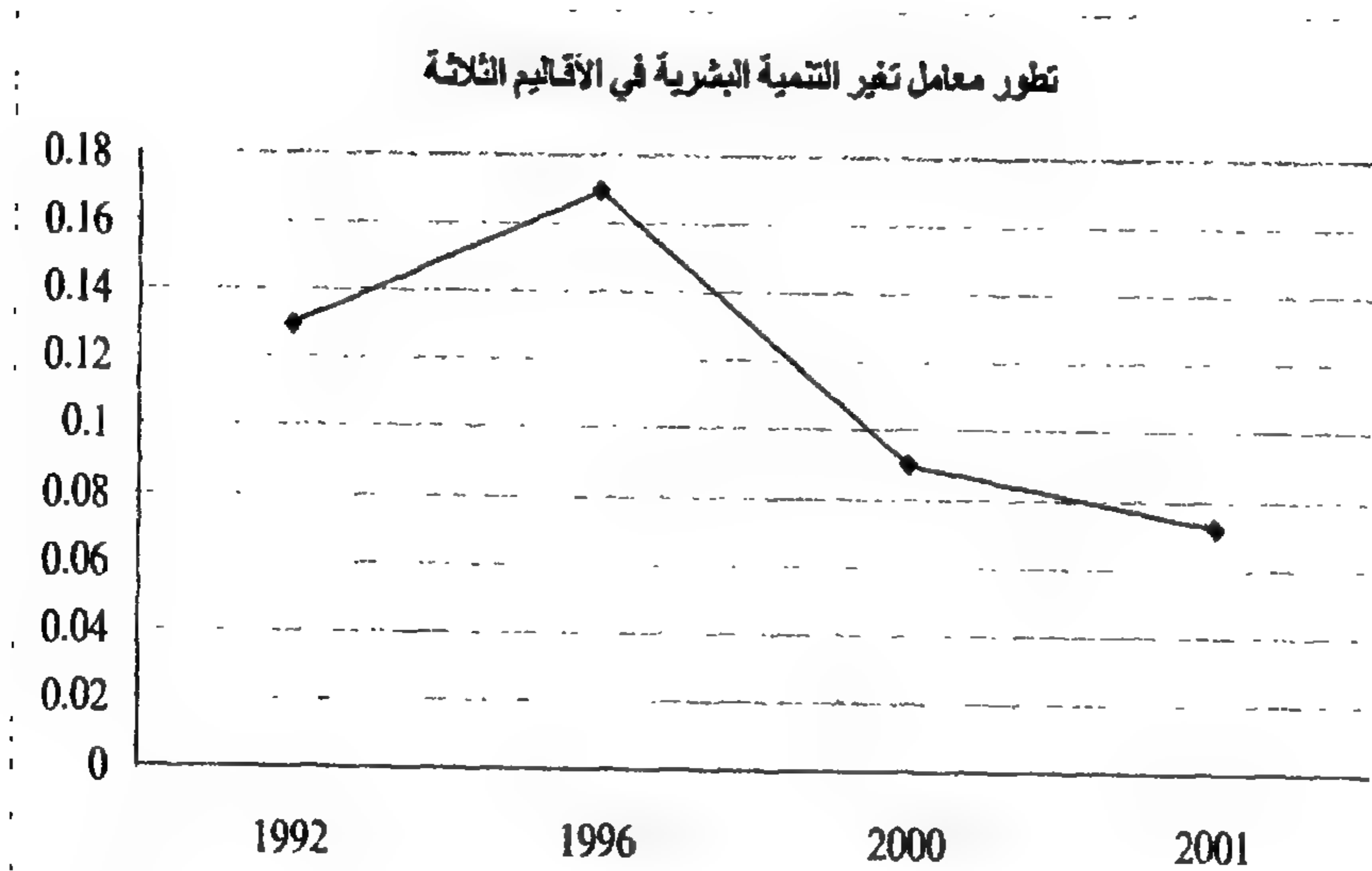


نتائج التعديلات فى توزيع الاستثمارات

إلى أى مدى نجح إعادة توزيع الاستثمارات العامة لصالح الصعيد فى تجسير الفجوة بين مستوى المعيشة فى شمال وجنوب مصر؟ للإجابة على

هذا السؤال سنلجأ لتقرير التنمية البشرية الذي يعدة معهد التخطيط القومي بالاشتراك مع البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة والذي يقدم بيانات مقارنة عن حالة التنمية البشرية في معظم محافظات الجمهورية. واعتماداً على بيانات التقرير قام كاتب هذه السطور بقياس تطور التفاوت بين مختلف أقاليم مصر. المؤشر الذي استخدمناه هو معامل التغير^(١٤) coefficient of variation بين مختلف المحافظات. وهذا المؤشر يبدأ من الصفر، وهي الحالة التي لن يكون فيها تفاوتات على الإطلاق بين المحافظات. وكلما زادت قيمة المعامل كلما كان ذلك دليلاً على زيادة التفاوت. شكل ٦ يبين تطور معامل التغير في عدة سنوات.

شكل ٧



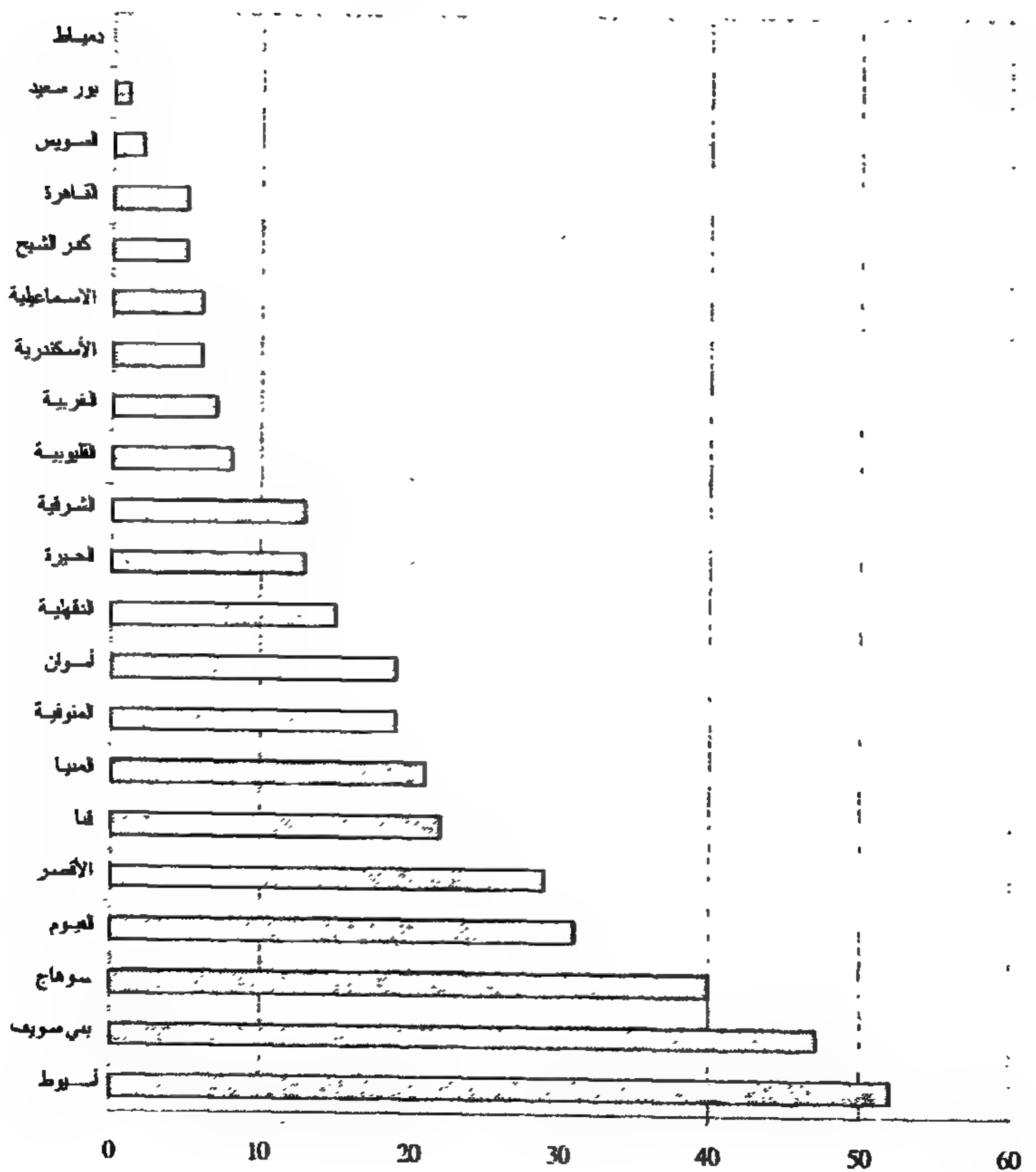
المصدر: مصوبة من البحث بناء على بيانات: وزارة التخطيط الأمم المتحدة، تقرير التنمية البشرية، سنوات مختلفة.

وكما يبين الشكل، فقد ارتفع معامل التغير من ٠،١٣ عام ١٩٩٢ إلى ٠،١٧ عام ١٩٩٦، مما يشير إلى زيادة التفاوتات الإقليمية. ولكنه عاد وانخفض في ٢٠٠٠ وفي ٢٠٠١، الأمر الذي يوضح انخفاض تلك التفاوتات. ولكن للأسف لن يكون بوسعنا الاحتفاء بهذه النتيجة. لأن هناك العديد من الباحثين أكدوا على زيادة الفقر في الصعيد.^(١٥) وهو الأمر الذي كان من الصعب أن تصدقه أو أن تعترف به الحكومة. كيف يمكن تخيل

زيادة الفقر في إقليم حصل على كل تركيز الدولة خلال التسعينات ؟ وعلى أية حال فإن مؤشرات التنمية البشرية تشير إلى انحسار الفجوة بين الشمال والجنوب. ولكن التقرير عن الفقر^(١٦) الذي أصدره البنك الدولي بالتعاون مع معهد التخطيط القومي عام ٢٠٠٢ قد حسم الموضوع حين أكد أن نسبة الفقراء تظل مرتفعة في الصعيد. انظر إلى شكل ٧: المحافظات التي تحتل المراكز المتقدمة من حيث نسبة الفقراء بها هي محافظات الصعيد.

شكل ٨

نسبة الفقر في محافظات مصر سنة ٢٠٠٠ (%)



Source: THE WORLD BANK AND MINISTRY OF PLANNING. Poverty reduction, Digeneis and strategy, 2002.P16.

ولكن مشكلة الصعيد لا تكمن فقط في نسبة فقراء به تفوق النسبة التي في شمال البلاد. فالمخصصات الاستثمارية للصعيد والتي زادت في التسعينات ليس بوسعها أن تحقق المساواة بين شمال وجنوب مصر. المسألة بالطبع تحتاج لوقت حتى تؤتي تلك الاستثمارات ثمارها. المشكلة تكمن في شيء آخر وهي تزايد نسبة الفقر في الصعيد في الوقت الذي انخفضت فيه في شمال مصر. انظر إلى جدول ٦ لبيان ذلك:

جدول ٦
نسبة الفقر في أقاليم مصر

الإقليم	1995	2000
المحافظات الحضرية	13,1%	5,1%
شمال مصر (الريف)	21,5%	11,5%
شمال مصر (الحضر)	8,3%	6,2%
الصعيد (الريف)	29,3%	34,2%
الصعيد (الحضر)	10,8%	19,3%
مصر	19,4%	16,7%

Source: THE WORLD BANK, MINISTRY OF PLANNING. Poverty reduction in Egypt, Diagnosis and strategy, 2002.

كما يوضح الجدول السابق، فإن الفقر يتركز أكثر فأكثر في محافظات الجنوب. فبينما كان الصعيد يحتوى على ٤٧,٨% من فقراء مصر في عام ١٩٩٥ أصبح يحتوى على ٦٧% منهم في عام ٢٠٠٠. هذا في الوقت الذي لم يتجاوز فيه عدد السكان في الصعيد ٢٨,٩% من إجمالي سكان مصر. ونحن هنا أمام مفارقة، بل أمام مشكلة: جنوب مصر يقترب من شمال مصر على مستوى التنمية البشرية في الوقت الذي تسير فيه مؤشرات الفقر عكس هذا الاتجاه. إذا كان الصعيد يتطور في مجال التنمية البشرية بمعدل أسرع من تطور شمال مصر لماذا إذن يزداد به الفقراء في الوقت الذي يتناقص عددهم في شمال مصر؟

يمكن حل هذه المفارقة بواسطة فرضية ألان جيلبر التي تقول إن السياسات المصممة لتقليص الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين الأقاليم، تؤدي غالباً إلى زيادة الفوارق داخل كل إقليم^(١٧). بتطبيق ذلك على الحالة المصرية تكون فرضيتنا هي أن السياسات التي طبقتها الدولة في التسعينات لمعالجة تأخر الصعيد، أدت إلى زيادة التفاوتات داخل الصعيد نفسه. بعبارة أخرى، إذا كان قد حدث تقارب بين الصعيد وبقية أجزاء الجمهورية في التسعينات، فإن ذلك التقارب قد حدث للفئات الميسورة من الصعيادة التي اقتربت من مستوى المعيشة في المحافظات الأخرى. أما فقراء الصعيد، فقد ازدادوا بؤساً. وفي هذه الحالة سيكون الإنفاق الاستثماري الذي زاد في الصعيد خلال التسعينات قد ذهب أساساً للفئات الميسورة من الصعيادة.

اختبار هذه الفرضية يتطلب دراسة تطور نمط توزيع الإنفاق الاستثماري في الصعيد خلال التسعينات لتبين إذا ما كان تحيزه ضد الفقراء قد زاد. ولكن ذلك يحتاج إلى بيانات مفصلة عن أوجه الإنفاق الاستثماري داخل كل محافظة. الحصول على هذه البيانات صعب ولكنه غير مستحيل. المشكلة تكمن في أن تتبع الاستثمار العام على مستوى كل محافظة ومركز ومدينة وقرية بإقليم الصعيد لا يمكن تنفيذه بجهد فردي. ذلك يتطلب مجموعة بحثية تعمل لمدة طويلة قد تكون أكثر من سنة من أجل جمع وتصنيف وتحليل تلك البيانات.

على أن تحليل بيانات تقرير التنمية البشرية يستطيع أن يعطي مؤشرات أولية عن الظاهرة. بحساب معامل التغير بين المحافظات داخل كل إقليم في عام ٢٠٠١ يتضح أنه يبلغ ٠،٠٣٧ في مصر العليا، و ٠،٠٢١ في مصر السفلى و ٠،٠١٣ في المحافظات الحضرية. بعبارة أخرى، الصعيد ليس فقط متأخراً عن بقية أجزاء الجمهورية في مجال التنمية البشرية ولكن أيضاً في مجال التوزيع العادل للتنمية البشرية بين محافظات الصعيد نفسها.

بالإضافة إلى ذلك، أتاح تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٣ ولأول مرة بيانات عن التنمية البشرية على مستوى المراكز. أي أنه باستطاعتنا اليوم، على سبيل المثال، ليس فقط أن نقيس تأخر سوهاج عن القاهرة، ولكن أيضاً تأخر حي امبابه عن حي مصر الجديدة بالقاهرة. وبتحليل بيانات التنمية

البشرية داخل القاهرة وأسيوط وسوهاج يتضح أن معامل التغير يبلغ فى القاهرة ٠،٠٥ و ٠،٠٦٢ فى أسيوط و ٠،٠٩ فى سوهاج. من الجدير بالذكر أن القاهرة تحتل المركز الثالث على مستوى التنمية البشرية، وأن أسيوط تحتل المركز ١٨ وسوهاج المركز ٢١ والأخير فى الجمهورية. أى أنه كلما كانت المحافظة متأخرة فى مجال التنمية البشرية كلما كانت التفاوتات الاقتصادية والاجتماعية داخلها أعلى. بعبارة أخرى، الفجوة بين أغنياء وفقراء الصعيد أعلى من الفجوة بين أغنياء وفقراء المحافظات الحضرية. والحقيقة أن بيانات تقرير البنك الدولى ومعهد التخطيط عن الفقر الصادر فى ٢٠٠٢ يدفع إلى نفس النتيجة.^(١٨) فمقياس تايل Theil يوضح أن التفاوتات الاجتماعية فى مصر داخل كل إقليم لا تقل فداحة عن تلك التفاوتات بين أقاليم مصر المختلفة.

هذه المؤشرات سابقة الذكر ترجح أن الاستثمارات العامة التى ذهبت إلى الصعيد قد تركزت فى يد نخبة قليلة من السكان. ربما يفسر ذلك المفارقة التى أشرنا لها وهى تسارع نمو الفقر فى الصعيد فى ذات الوقت الذى كان نصيبه من الاستثمارات العامة يتزايد. ولكن فى نفس الوقت يصعب تصديق أن استثمارات عامة متزايدة فى منطقة لا تلقى ببعض رذاذ المال على الفقراء فيحدث ما يسميه الاقتصاديون بأثر التساقط: trickle down effect.

وهنا لم يبق إلا احتمال آخر لم نعط له أهمية منذ البداية وهو أن الصعيد لم يحصل بالفعل على الاستثمارات التى تم تخصيصها له بمقتضى الخطط الخمسية التى أشرنا لها من قبل.

التحيز ضد الصعيد متأصل فى مؤسسات الدولة

استهدف النظام تنمية الصعيد فى سنوات التسعينات من أجل سحب البساط من تحت أقدام الإسلاميين. لم يكن هذا نتيجة توصل إليها المحللون، ولكنها كانت المنطوق المباشر لكلام بعض المسؤولين. وكما أعلن مفيد شهاب رئيس لجنة الأمن القومى بمجلس الشعب، فإن البعد الأمنى يكون حاضراً فى كل المشروعات القومية للتنمية، وإن كان بدرجات متباينة. وهذا البعد موجود، بدرجات مختلفة، فى مشروعات تنمية الصعيد وسيناء

وحلايب. وكما أن تخطيط التنمية الاقتصادية يهدف إلى رفع مستوى المعيشة، فإنه يهدف أيضاً إلى تقليص عوامل عدم الاستقرار في المناطق التي كانت مهمة في السابق. كان هذا ما قاله بشكل مباشر مفيد شهاب.

المراد هنا هو التذكير بأن النظام السياسي المصري كان قد قرر تنمية الصعيد لأسباب أمنية. ولكن تنمية الصعيد كان من المحتم أن تتم بواسطة مؤسسات دولة محملة بتاريخ وبتراث وبتقاليد في الأداء. والواقع أن هذه التقاليد مدموغة بإرث ثقل من المركزية، تلك المركزية التي تأسست مع نشأة الدولة المصرية الحديثة على يد محمد علي وتكرست بانقلاب الضباط الأحرار عام ١٩٥٢ الذي أرسى دعائم دولة مستبدة. لقد كانت المركزية ضرورية للاستبداد، كما كان الاستبداد ملازماً للمركزية. لذلك فمن التبسيط توقع أنه لمجرد أن المجموعة الحاكمة قد قررت التوقف عن التحيز ضد الصعيد، فإن سياسات الدولة ستترجم ذلك التوجه. هناك تقاليد مؤسسية لا تتغير بالأوامر ولكن بإصلاح مؤسسي. وهذا ما لم يفعله نظام مبارك.

التنمية لمن.. للصعيد أم لجنوب مصر؟

لقد تلقت وزارة التخطيط إذن التوجيهات بأن تشرع في توجيه موارد أكثر للصعيد. وهو ما فعلته. ولكن بطريقتها... فالتصنيفات الإقليمية التي تتعامل بها وزارة التخطيط لا تحتوى على فئة تسمى الصعيد، ولكنها تعرف فئة أخرى تسمى وجه قبلي. والصعيد يحتوى على المحافظات الواقعة جنوب القاهرة وهي الآتية: الفيوم، بنى سويف، المنيا، أسيوط، قنا، سوهاج، أسوان. أما وجه قبلي فهو بالإضافة إلى هذه المحافظات يحتوى على محافظتي البحر الأحمر والوادي الجديد، تلك التي تضم مساحات شاسعة من الصحراء ولا يسكن بها إلا ٢٩٠ ألف نسمة. لقد كان النظام يعلن توجهه لزيادة استثمارات الصعيد ولكن الذي حدث هو زيادة استثمارات وجه قبلي. لقد استأثرت محافظتا الوادي الجديد والبحر الأحمر بجانب كبير من الموارد التي تدفقت على الجنوب. أضف إلى ذلك محافظة أسوان والتي لها تاريخ طويل نسبياً في مجال الحصول على موارد عامة تتأطح ما تحصل عليه محافظات الشمال وذلك لوجود السد العالي بها. انظر جدول ٧ الذي يوضح

تطور نصيب هذه المحافظات الثلاث من الاستثمارات العامة الموجهة لوجه قبلى فى التسعينات.

جدول ٧

توزيع الاستثمارات العامة داخل الصعيد

الإقليم	٩١/١٩٩٠	٩٢/١٩٩١	٩٨/١٩٩٧
	٩٧/٩٦	٢/٢٠٠١	
الصعيد بدون أسوان	٧٠،٩%	٦٣%	٤٩%
أسوان، البحر الأحمر، الوادى الجديد	٢٩،١%	٣٧%	٥١%
مجموع الجنوب	١٠٠%	١٠٠%	١٠٠%

المصدر: وزارة التخطيط، الخطة السنوية والخطة الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، سنوات مختلفة.

نلاحظ إذن أنه فى الوقت الذى قرر فيه النظام السياسى توجيه موارد أكثر للجنوب كان توزيع الاستثمارات العامة فى هذا الجنوب يميل إلى إنقاص نصيب المحافظات الملتهبة بالعنف والمضروبة بمعدلات فقر وبطالة تعتبر الأعلى فى الجمهورية. وهى مفارقة شديدة الغرابة تحتاج إلى تفسير.

كان أحد أهم أبعاد المشكلة السكانية التى ركزت عليها الدولة منذ الستينات هى مشكلة الهجرة من الريف إلى المدينة. وفى هذا الإطار تكلم البعض عن تريف المدينة، أى انتقال سكان الريف بعاداتهم وبتقاليدهم إلى المدن؛ مما خلق العديد من المشاكل مثل انفلات الشارع فى مصر وظهور أحياء عشوائية تنتشر فى كل مدن البلاد. وكان أحد الحلول التى فكرت فيها ونفذتها وزارة التخطيط هو إنشاء مدن جديدة فى الصحراء تستطيع شفض الهجرة القادمة من الريف بدلاً من أن تتراكم فى المدن القديمة. كان "الخروج من الوادى الضيق" أحد أهم عناوين السياسة السكانية. ولكن ذلك

الخروج أدى إلى تأسيس وتنمية مدن جديدة ملتصقة بالقاهرة والإسكندرية، مثل العاشر من رمضان والعامرية الجديدة، أصبحت الآن مجرد امتدادات لهما.

يبدو أنه عندما تبنى النظام المصرى سياسة تنمية الصعيد، فإن هذه السياسة قد امتزجت بالسياسة القائمة بالفعل والتي تنفذها وزارة التخطيط وهى "الخروج من الوادى الضيق". وهو غالباً ما يفسر لماذا توجهت معظم الاستثمارات إلى محافظتى البحر الأحمر والوادى الجديد. والفكرة التى تبنتها وزارة التخطيط هنا هى أن تنمية هاتين المحافظتين سيكون باستطاعته أن يسحب تيار الهجرة من الصعيد والذى يتوجه غالباً إلى الشمال. هكذا تتوجه الهجرة من الجنوب إلى الجنوب. وليس هناك دليل حتى الآن أن ذلك حدث أو يحدث. بعبارة أخرى، إن استمرار سياسة الخروج من الوادى الضيق قد أجهض إلى حد كبير سياسة تنمية الصعيد.

الخطط السنوية لم تعط للصعيد ما خصصته الخطط الخمسية

تقوم السياسة الاقتصادية للدولة التى أسسها عبد الناصر على تحديد بعض الأهداف الاقتصادية والاجتماعية كل خمس سنوات، وصياغتها فى خطة خمسية. ثم تقوم الدولة كل سنة بترجمة تلك الأهداف إلى سياسات فى الخطة السنوية. ولكن ماذا لو لم تلتزم الدولة طوال السنوات الخمس بما أعلنت عنه من أهداف فى بداية الخطة الخمسية؟ فى هذه الحالة لن تتحقق أهداف الخطة الخمسية. هذا ما حدث بالنسبة لهدف تنمية جنوب مصر. لقد أعلنت الخطة الخمسة ١٩٩٢/٩٧ إعطاء مصر العليا ١٦ % من إجمالى الاستثمارات العامة. انظر إلى مجموع ما حصل عليه هذا الإقليم فى السنوات الخمس: ١٢,٥ % فقط. جدول ٨ يبين ذلك.

جدول ٨

الفجوة بين الاستثمارات العامة فى الخطة الخمسية ٩٧/١٩٩٢ ومجموع
الخطط السنوية

المحافظة	توزيع الاستثمارات وفقاً للخطة الخمسية %	توزيع الاستثمارات فى مجموع الخطط السنوية %
القاهرة	23,8	23,6%
الإسكندرية	8,1	8,5%
بورسعيد	1,5	1,5%
السويس	2,8	3,1%
إجمالى المحافظات الحضرية	36,2	36,7
دمياط	1,4	1,5
الدقهلية	3,7	3,1
الشرقية	3,4	3,3
القليوبية	4	4,6
كفر الشيخ	1,8	1,7
الغربية	1,5	1,5
المنوفية	1,4	1,5
البحيرة	4,7	4,1
الاسماعيلية	2,1	1,9
إجمالى مصر السفلى	24	23,2
الجيزة	8,1	8,5
بنى سويف	5,8	3,8
الفيوم	1,4	1,3
المنيا	1,7	1,7
أسيوط	3,8	2,7
سوهاج	0,9	1,1
قنا	1,7	1,9
أسوان	2	3,3
إجمالى مصر العليا	16%	12,5%
البحر الأحمر	2	2,3
الوادى الجديد	1,7	3,1
مرسى مطروح	2,9	2,1
سيناء (الشمالية والجنوبية)	5,4	5,7
محافظات الحدود	12	13,2
مصر	100%	100%

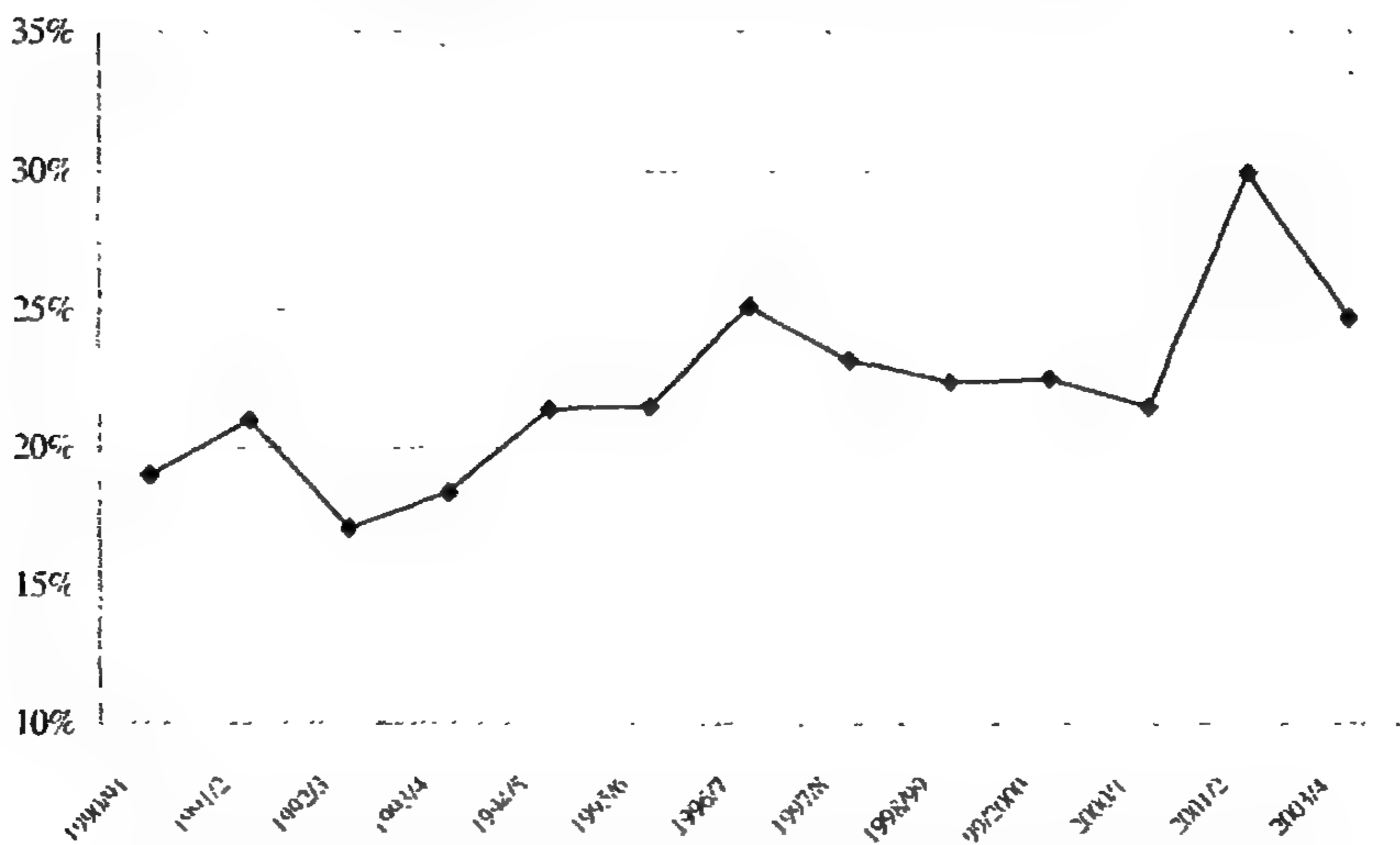
المصدر: وزارة التخطيط، الخطة الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية،

٩٧/١٩٩٢ والخطط السنوية من ٩٣/١٩٩٢ حتى ٩٧/١٩٩٦

بعبارة أخرى، ما يأخذه إقليم أو قطاع من الدولة في الخطة الخمسية يمكن أن يخسره في الخطة السنوية. وإذا طرحنا الخطط الخمسية جانباً وركزنا على تطور نصيب الجنوب من الخطط السنوية سيكون لدينا الصورة الآتية والتي نراها في شكل ١٠. زيادة نصيب الجنوب من الاستثمارات في التسعينات كان أقل مما رأيناه في شكل ٦ الذي يبين تطور نصيب الصعيد وفقاً للخطط الخمسية.

شكل ٩

نصيب الجنوب من الاستثمارات العامة الكلية (%)

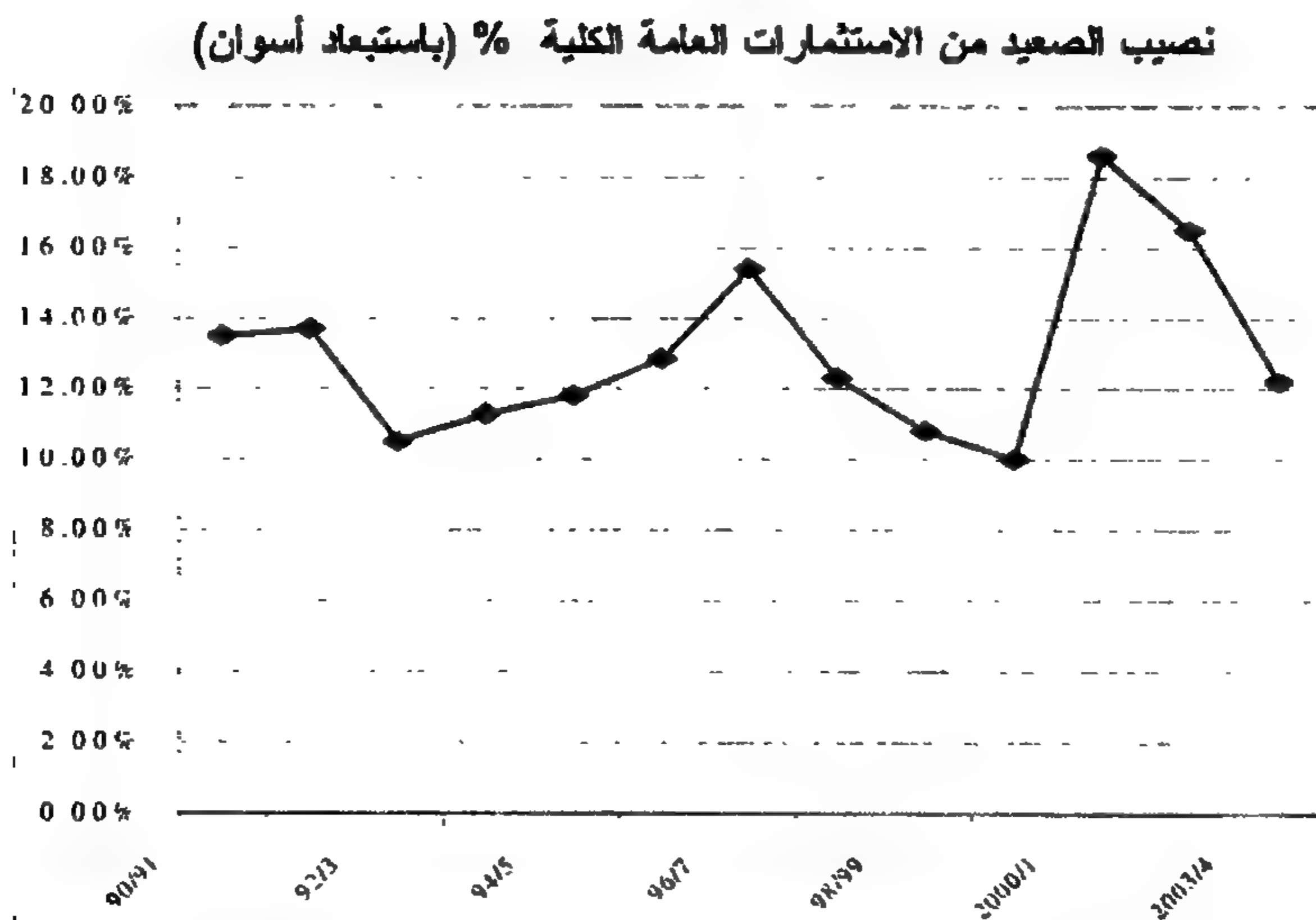


المصدر: وزارة التخطيط، الخطة الاقتصادية والاجتماعية السنوية، سنوات مختلفة.

وهذا الشكل يوضح شيئاً غريباً جداً وهو تناقص الاستثمارات المخصصة لوجه قبلى فى العام الأول من الخطة الخمسية التى أكدت على معالجة تأخر ذلك الإقليم. يميل خبراء وزارة التخطيط إلى الاعتقاد بأن زيادة نصيب جهة أو إقليم ما من الاستثمارات العامة لا يمكن أن يتم بين يوم وليلة، لأن توجيه الموارد لمشروعات معينة يتطلب وقتاً لدراساتها^(١٩). ولكن ذلك لا يكفى لتفسير أن يعلن النظام السياسى عن زيادة نصيب الجنوب من الاستثمارات فى عام ١٩٩٢، ثم يقل هذا النصيب فى عام ١٩٩٢/٩٣، ويظل منخفضاً طوال سنوات الخطة إلا فى السنة الأخيرة.

والدهشة والغرابة تزيد إذا تركنا فئة وجه قبلى التى تتحدث عنها وزارة التخطيط ونظرنا إلى فئة الصعيد، تلك المنطقة الملتهبة التى كان النظام معنياً بزيادة نصيبها من الاستثمارات. باستثناء عام ٩٧/١٩٩٦ كان نصيب الصعيد أقل مما كان عليه قبل إعلان الخطة الخمسية، التى قررت زيادة نصيب الجنوب من الاستثمارات. يمكننا الآن أن نفهم لماذا توصل تقرير البنك الدولى ووزارة التخطيط - عن الفقر فى مصر - إلى أن نسبة الفقراء فى الصعيد قد ازادت فى النصف الثانى من التسعينات. فالإجابة بسيطة: لأنه باستثناء سنة ٩٧/١٩٩٦ فإن نصيب الصعيد قد قل من الاستثمارات العامة عما كان عليه قبل اندلاع المواجهات مع الحركة الإسلامية. انظر إلى شكل ١١.

شكل ١٠



المصدر: وزارة التخطيط، الخطة الاقتصادية والاجتماعية السنوية، سنوات مختلفة.

الاستثمارات المخططة لا تساوى الاستثمارات المنفذة

الاستثمارات العامة التى تحدثنا عنها أعلاه هى استثمارات مخططة وليست منفذة. فالخطة السنوية تعلن عن تخصيص استثمارات، ولكنها لا تضمن أبداً أن تلك الاستثمارات ستصل بالفعل إلى الجهات التى حددتها. وتفسير ذلك بسيط. فخلال تطبيق الخطة تقوم جهات بتجاوز مخصصاتها

فتحصل فى النهاية على نسبة أكبر مما تم تخصيصه لها فى الخطة. فلنأخذ مثلاً على ذلك. انظر إلى جدول ٩ الذى يبين التوزيع الإقليمى للاستثمارات المخططة والمنفذة للمحليات فى مختلف الأقاليم. سنرى أن إقليم القاهرة قد حصل على أكثر مما تم تخصيصه له، وأن وجه قبلى حصل على أقل من نصيبه.

جدول ٩

الفجوة بين الاستثمارات المخططة والمنفذة للمحليات سنة ٩٧/١٩٩٦

الإقليم	نصيب الإقليم من الاستثمارات المخططة %	نصيب الإقليم من الاستثمارات المنفذة %
القاهرة الكبرى	24,3%	34,1%
إقليم الإسكندرية	11,4%	9,3%
وجه بحري	10,8%	9,2%
إقليم قناة السويس	12,9%	9,4%
وجه قبلى	40,4%	37,8%
المجموع	100%	100%

المصدر: وزارة التخطيط، الخطة الاقتصادية والاجتماعية السنوية، ٩٧/١٩٩٦
وتقرير متابعة الخطة الاقتصادية والاجتماعية، ٩٧/١٩٩٦.

هذا الجدول يبين استثمارات المحليات فقط، وهى كما قلنا لا تزيد فى التسعينات عن ١٠ % من إجمالى الاستثمارات العامة. فى حالة المحليات يمكن لنا أن نعرف بدقة التوزيع الإقليمى للاستثمارات المنفذة، لأن الحساب الختامى للموازنة العامة للدولة يراجع أوجه الإنفاق الفعلى. أما فى حالة استثمارات المؤسسات المركزية، فإن توزيعها الإقليمى لا يتم إلا قبل تطبيق الخطة. لا توجد هنا مراجعة للبعد الإقليمى. بعبارة أخرى، فى حالة

استثمارات المؤسسات المركزية لا يمكننا معرفة التوزيع الإقليمي للاستثمارات المنفذة. هناك استثناء لذلك. في خطة واحدة قامت وزارة التخطيط ببيان التوزيع الإقليمي لإجمالي الاستثمارات العامة المنفذة. انظر للجدول الآتي.

جدول ١٠ الفرق بين الاستثمارات المخططة والمنفذة في ٩٨/١٩٩٧

المحافظة	الاستثمارات وفقا للخطة	الاستثمارات الحقيقية
القاهرة	22,4	5,6
الإسكندرية	6,9	5,5
بورسعيد	2,3	2,3
السويس	2,3	3,1
إجمالي المحافظات الحضرية	33,9	36,5
دمياط	2,3	1,5
الدقهلية	3,8	3,1
الشرقية	3,8	2,7
القليوبية	3,1	3,1
كفر الشيخ	2,3	1,9
الغربية	2,3	1,5
المنوفية	2,3	1,5
البحيرة	3,1	3,8
الإسماعيلية	3,8	3,5
إجمالي مصر السفلى	26,8	22,6
الجيزة	5,4	5,4
بنى سويف	2,3	3,5
الفيوم	2,3	1,9
المنيا	2,3	1,9
أسيوط	1,5	1,9
سوهاج	2,3	1,5
قنا	3	1,8
أسوان	6,9	3,8
إجمالي مصر العليا بدون أسوان	13,7	12,5
البحر الأحمر	2,3	1,5
الوادى الجديد	3,1	3,1
مرسى مطروح	2,3	1,9
سيناء الجنوبية والشمالية	4,6	7,3
الحدود	12,3%	13,8%
مصر	100%	100%

المصدر: وزارة التخطيط، الخطة الاقتصادية والاجتماعية السنوية، ٩٨/١٩٩٧
ووزارة التخطيط، البعد الإقليمي للخطة، ٩٨/١٩٩٧.

هنا أيضاً نلاحظ أن القاهرة قد تجاوزت مخصصاتها وحصلت فى النهاية على نسبة أكبر من تلك المقررة لها فى بداية الخطة. أما الصعيد (باستثناء أسوان) فقد كان من المفترض أن يحصل على ١٣,٧ % ولكنه حصل على ١٢,٥ %. ومن الطبيعى أن تكون المحافظات القوية، كالعاهرة، هى التى تتجاوز مخصصاتها.

والحقيقة أن الفوارق بين الاستثمارات المخططة والمنفذة ينطبق على توزيع الموارد بين مختلف مؤسسات الدولة، ولا ينحصر فقط فى التوزيع الإقليمى. فكما قلنا فى المقدمة هناك فوارق مهمة بين الموازنة والحساب الختامى. ولكن فى التوزيع الإقليمى الوضع أسوأ. فى كل سنة تعرض الحكومة على مجلس الشعب الخطة والموازنة التى تحدد مخصصات كل هيئات وأجهزة الدولة. وذلك ما ينص عليه الدستور المصرى فى المادة ٨٦. وعندما يقر مجلس الشعب الموازنة يصدر بها قانون يُنشر فى الجريدة الرسمية. ولكن التوزيع الإقليمى للاستثمارات لا يدخل فى قانون الموازنة. فعلى سبيل المثال، قانون الموازنة يحدد نصيب وزارة الصحة من الموارد العامة. ولكنه لا يحدد كيف ستوزع وزارة الصحة استثماراتها على مختلف فروعها فى المحافظات. وهذا ما يفتح الطريق للتلاعب بأنصبة بعض الجهات والأقاليم التى قررت الخطة لها مخصصات معينة.

الخاتمة:

ليس برغبات النظام السياسى وحدها تتغير السياسات ولكن بتشديد مؤسسات تستطيع تنفيذ وتفعيل تلك السياسات. هذه هى النتيجة الأساسية التى نخرج بها من هذا الفصل. لقد تعرض النظام السياسى المصرى لهجمة عنيفة من الجماعات الإسلامية المسلحة فى بداية التسعينات. وقد توصل هذا النظام إلى نظرية تفسر الصعود السريع للجماعات المسلحة فى الصعيد: الفقر ينتج "الإرهاب". والنظرية التى تفسر تحمل فى طياتها عناصر الحل: تنمية الصعيد لقطع الطريق على الإرهابيين وحرمانهم من الأرضية التى ينشطون عليها. وأعلن النظام بالفعل عن نيته فى توجيه موارد أكثر لتنمية الصعيد وأصدر توجيهاته لمؤسسات الدولة بالشروع فى ذلك. ولكن النتيجة كانت الفشل. لقد نجح النظام بالفعل فى إخماد الثورة المسلحة فى الجنوب، ولكن ذلك له علاقة بالسياسات الأمنية أكثر من السياسات الاقتصادية

والاجتماعية. والمشكلة تكمن في أن مؤسسات الدولة مصممة بشكل مركزي وتعمل وفق المنطق المركزي. وطالما أن المؤسسات لم يتم تعديلها لكي تتواءم مع الأهداف الجديدة فسيكون مصير تلك الأهداف هو عدم التحقق. والحقيقة أنه لا غرابة في ذلك. فالشروط اللازمة لتنمية الصعيد لم تتحقق. والمشكلة لا تتعلق فقط بنظام سياسي فشل في إجراء التغييرات المؤسسية اللازمة لإنجاح السياسات. ولكن المشكلة تكمن أيضاً في الظروف السياسية التي أثارت قضية الصعيد، وهي مواجهات بين نظام سياسي استبدادي وبين جماعات راديكالية، لم يكن في استطاعتها تحقيق شيء كبير لهذا الإقليم. لأن التمييز الذي يعاني منه هذا الإقليم متأصل في مؤسسات الدولة، ولا يمكن القضاء عليه إلا بإصلاح هذه الدولة. ولأن تلك الجماعات لم تكن معنية بإصلاح الدولة، بل بهدمها، لذلك كان من الصعب أن يحقق الصعيد مكسباً مهماً من وراء الجماعات المسلحة. قد يكون لبعض سكان الصعيد كل الحق عندما يشيرون بشكل مضمحل إلى أن الصدام المسلح بين الدولة والجماعات الأصولية هو الذي نبه لتأخر الصعيد. ولكن بالرغم من تنبيه النظام لهذه الحقيقة إلا أن النتيجة كانت شديدة التواضع. لقد خسر الصعيد كثيراً من الصدام بين الدولة والجماعات، خسر في الأرواح وفي الممتلكات وفي الرزق وفي الأمن. ولم يكسب فيما بعد إلا أقل القليل. والمُلام الأساسي هنا هو النظام السياسي، الذي لم يكتف فقط بإهمال الصعيد طوال عقود، ولكنه أيضاً سد كل منافذ الاحتجاج والتغيير السلمي الأمر الذي جعل الحل المسلح جذاباً لمن يريد تحقيق نتائج سريعة في التغيير.

الهوامش والمراجع

(١) لمزيد من التفاصيل انظر:

GIBERT Alain, GUGLER Gilbert (ed.). *Urbanization in the Third World*. Oxford: Oxford University Press, 1992. p.222.

(٢) KUNDU Amitabh. Economic development, globalisation and urbanisation in India. بحث مقدم إلى مؤتمر عن مصر والهند نظمه مركز السيداج بالتعاون مع مركز دراسات الدول النامية. القاهرة، ٢٠٠٣.

(٣) لمزيد من التفاصيل انظر:

Alain. De al-Jihâd à al-Rayyân, phénoménologie de l'islamisme égyptien. *Maghreb-Mashreck*, janvier-février 1990, n° 127; Haenni, op. cit.; ABD AL-FATTAH, Nabil. *Veiled violence. Islamic fundamentalism in Egyptian politics in the 1990s*. Beyrouth: Dar Sechat for studies, publishing and distribution, 1994. HAENNI, Patrick. *Banlieues indociles? Sur la politisation des quartiers péri-urbains du Caire*. Thèse de doctorat, Institut d'Études politiques de Paris, 2001.

(٤) من المعروف أن الارتباط الإحصائي لا يشير بالضرورة إلى علاقة سببية. ولكن في حالتنا تلك توافق الفكر الاقتصادي، الكينزي منه على الأقل، أن الاستثمارات العامة تؤدي إلى زيادة معدل النمو الاقتصادي عن طريق المضاعف multiplier.

(٥) علا سليمان الحكيم، التوزيع الإقليمي للإتفاق الاجتماعي. سلسلة أوراق بحثية، تقرير التنمية البشرية، معهد التخطيط القومي. ٩٨/١٩٩٧.

(٦) الأهرام ١٩٨١/١١/٦.

(٧) وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، ٩٠/١٩٨٩.

(٨) مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، تقرير الحالة الدينية، سنوات مختلفة.

(9) FANDY, Mamoun. Egypt's islamic groups: regional revenge? *Middle East Journal*, vol. Automne 1994, vol. 48, n°. 4 p. 607-25.

(10) TSCHIRGI, Dan. Marginalized violent internal conflict in the age of globalization: Mexico and Egypt. *Arab studies quarterly*. Été 1999, vol. 21, n° 3, p. 13-25.

(١١) الأهرام ١٠/١١/١٩٩٣.

(١٢) وزارة التخطيط، الخطة الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ٩٧/١٩٩٢.

(١٣) المصدر السابق.

(١٤) معامل التغير = الانحراف المعياري/المتوسط.

(١٥) محيا زيتون، الانفاق العام الاجتماعي ومدى استفادة الفقراء، التطورات والآثار، كتاب الأهرام الاقتصادي، العدد رقم ١٢٠، نوفمبر ١٩٩٨.

(16) THE WORLD BANK, MINISTRY OF PLANNING. Poverty reduction in Egypt, Diagnosis and strategy, 2002.

(17) GIBERT Alain, GUGLER Gilbert (ed.). *Urbanization in the Third World*. Oxford: Oxford University Press, 1992. p.222.

(18) THE WORLD BANK, MINISTRY OF PLANNING, *ibid*.

(١٩) هذا ما أكده للباحث بعض المسئولين بوزارة التخطيط.

♦ الفصل الخامس ♦

من الدولة الريعية إلى دولة الجباية :
التحولات في آليات تعبئة الإيرادات العامة
ونتائجها السياسية

عالجنا فى الفصول السابقة محاولات النظام السياسى التكيف مع الانخفاض فى إيرادات الدولة الربعية. ولكن هذه ليست القصة كلها. الشق الثانى من القصة يتمثل فى محاولات النظام تنمية إيراداته. لقد استدارت الدولة للمجتمع لكى تستقطع منه موارد أكثر فأكثر. وتكشف الوسائل التى اتبعتها الدولة لتنمية إيراداتها عن ميل واضح للجباية. الدولة الربعية تتحول إذن بالتدريج وبثبات إلى دولة الجباية. نقصد بدولة الجباية هنا تلك الدولة تعلق فيها اعتبارات تنمية إيراداتها على أى اعتبارات أخرى، تلك الدولة التى تقاوم من أجل زيادة ما تستقطعه من المجتمع، حتى ولو كان ذلك بطرق غير مشروعة (غير دستورية) وحتى لو أدى ذلك إلى الإضرار بالنشاطات الاقتصادية.

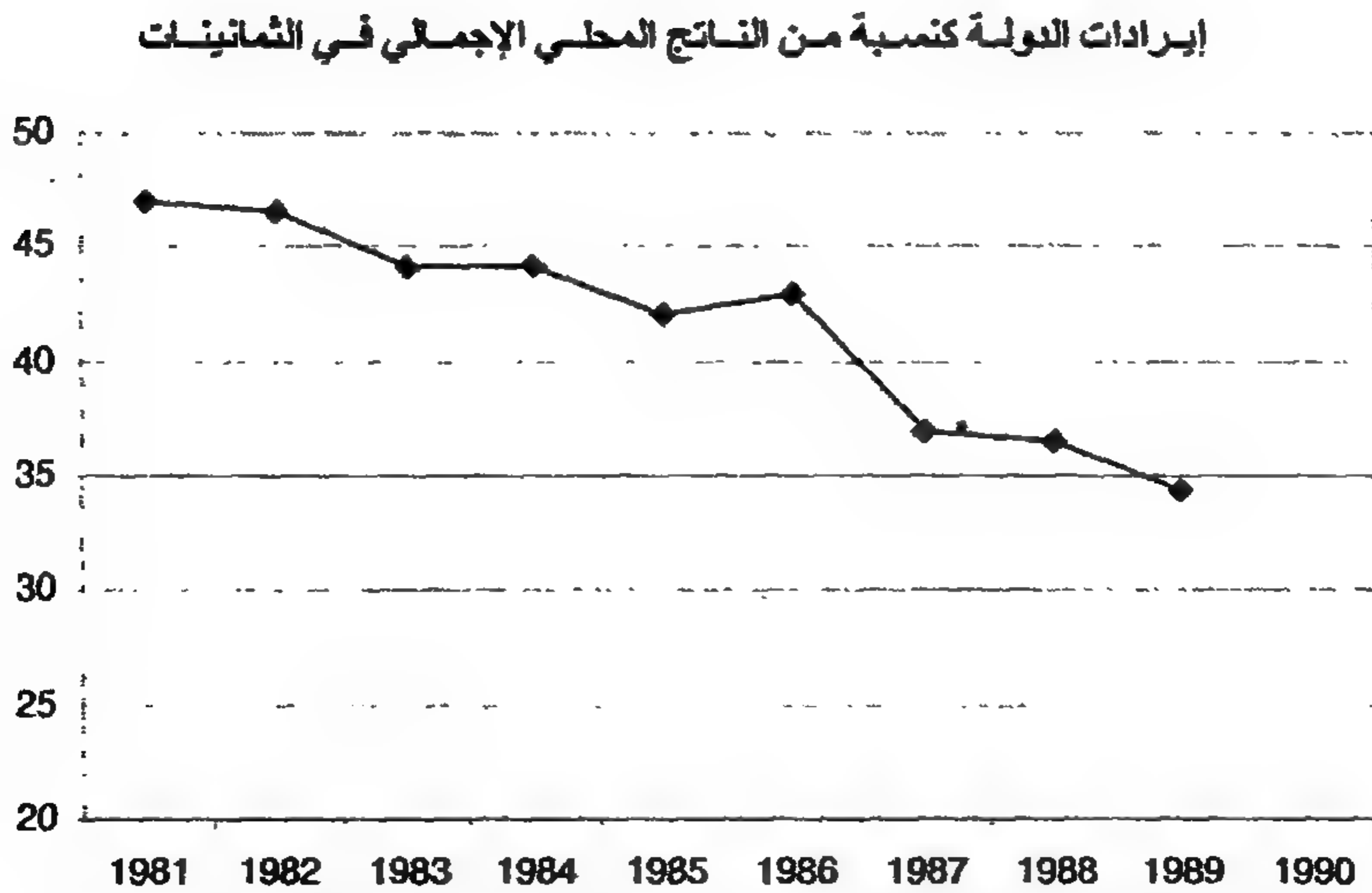
فى هذا الفصل سندرس الآليات التى لجأ إليها النظام المصرى لتنمية إيراداته وهى الآتية: ضريبة التضخم، الديون الخارجية والداخلية، الضريبة على المصريين العاملين فى الخارج، الضريبة العامة على المبيعات، اللجوء لتبرعات الرأسماليين ("الدور الاجتماعى لرجال الأعمال")، الضريبة المقنعة على الصادرات، تنظيم القطاع غير المنظم، وأخيراً محاولة إصلاح نظام الضرائب على الدخل. اللجوء إلى هذه الوسائل، وترتيبها الزمنى يكشف عن اعتبارين مهمين يحكمان اختيار النظام السياسى لوسائل تنمية الإيرادات، أولها تكلفتها السياسية وثانيها تكلفتها التنظيمية.

النظام السياسى المصرى كان يفضل استنفاد أقل الطرق تكلفة من الناحية السياسية قبل اللجوء للوسائل المكلفة. نقصد بالتكلفة السياسية هنا المقاومة التى تلقاها محاولات الدولة لتنمية الإيرادات من جانب المجتمع بشكل عام أو على وجه الخصوص من جانب الفئة الاجتماعية التى لجأت الدولة إلى استقطاع جانب من دخلها. سنرى فى هذا الفصل أن قدرة النظام السياسى المصرى على إقناع المجتمع بتقبل الضرائب محدودة جداً. وهذا ينبع ليس فقط من افتقاد النظام السياسى للشرعية، ولكن يرجع أيضاً إلى افتقاد الحياة السياسية المصرية إلى منظمات تستطيع أن تمثل الفئات الاجتماعية تمثيلاً حقيقياً. فحين يحكم النظام الاستبدادى سيطرته على اتصالات التجار، على سبيل المثال، وحين تتحول هذه الاتحادات إلى أجهزة للتحكم فى التجار أكثر من تمثيلهم، فى هذه الحالة يصبح التفاوض مع هؤلاء التجار للوصول إلى حلول وسط مستحيلاً.

النظام المصرى كان يفضل أيضاً اللجوء إلى أقل الوسائل تكلفة من الناحية التنظيمية. نقصد بالتكلفة التنظيمية قدرة النظام على تكوين وإدارة جهاز دولة قوى وكفؤ يستطيع تعبئة الموارد من المجتمع. وهذا ما يتضح فى لجوء النظام إلى تنمية إيراداته عن طريق طبع النقود. فهذه العملية لا تحتاج إلى أى جهاز إدارى كفؤ ومتطور. هذا ما يظهر أيضاً من خلال تأخر النظام فى الالتفات إلى إصلاح نظام الضرائب على الدخل كوسيلة لتنمية الإيرادات. لأن هذا النوع من الضرائب يحتاج لجهاز ضريبي متطور ذو معرفة جيدة بالنشاط الاقتصادى وبدخول الفئات الاجتماعية المختلفة، كما يحتاج إلى جهاز ضريبي يمتلك الحد الأدنى من النزاهة لتطبيق القانون بحسم.

سنبدأ هذا الفصل بالتذكير بالتحويلات فى إيرادات الدولة خلال الثمانينات والتي شهدت انخفاضاً متواصلاً. انظر شكل ١ الذى يبين تدهور إيرادات الدولة كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى.

شكل ١



Source : IMF, *Government finance statistics yearbook*, 1992, p. 91.

١ - ضريبة التضخم: أسهل طرق التمويل ولكن بتكلفة باهظة على الاقتصاد

الضريبة، بشكل عام، هي تدفق نقدي من المجتمع للدولة. هي أموال تُستقطع من الأفراد لكي تدخل في الخزانة العامة. بهذا المعنى يمكن اعتبار التضخم ضريبة. فعندما تلجأ السلطات لطبع النقود لكي تعوض محدودية إيراداتها، فإنها بذلك تضعف من القيمة الشرائية للعملة الوطنية، وبالتالي فهي تستقطع الأموال من المواطنين. من وجهة نظر أى نظام سياسى ضريبة التضخم لها ميزتان.. أولها طابعها الخفي. فهذه الضريبة يمكن فرضها فى إطار من التكتّم، بعكس الضرائب الأخرى ذات الطبيعة الشفافة والتي لا يمكن إخفاؤها. وهذه الضريبة يفرضها البنك المركزي، بعكس الضرائب الأخرى التى تفرضها وزارة المالية. وهى لا تصدر بقانون، بل بقرار من إدارة هذا البنك، بعكس الضرائب الأخرى التى تحتاج لقانون يتم تمريره من البرلمان. لهذه الأسباب يمكن اعتبارها ضريبة خفية. صحيح أن ارتفاع أسعار السلع فيما بعد يفصح "سر" ضريبة التضخم. ولكن فى هذه الحالة يمكن للنظام السياسى أن يناور، وأن يلقى بالمسئولية على التضخم المستورد، أى ارتفاع أسعار السلع المستوردة من الخارج، أو أن يلقى باللائمة على "جشع التجار"، مثلما يفعل النظام المصرى عادة. انظر على سبيل المثال إلى الحملة التى شنّها الإعلام الرسمى على التجار فى عام ٢٠٠٣ وإلى إعلان قيادة اتحاد الغرف التجارية، المفترض أن يمثل مصالح التجار والذي يسيطر عليه النظام السياسى، عن عزمه التحضير لقائمة سوداء بالتجار الذى يرفعون الأسعار^(١).

الميزة الأخرى لضريبة التضخم تكون فى طابعها المتناثر والعشوائي. فهى لا تصيب فئة اجتماعية معينة، ولكن تأثيرها يمتد ليشمل المجتمع كله، أى أن "دمها يتفرق بين القبائل". صحيح أنها تصيب فئات اجتماعية أكثر من فئات أخرى، أى العاملين بأجر أكثر من رجال الأعمال وأصحاب المهن الحرة، وصحيح أن هناك فئات تستطيع أن تتقل عبئها لفئات أخرى، مثل قدرة التجار على رفع الأسعار لتعويض انخفاض القوة الشرائية للنقود، لكن يظل أنها لا تستهدف فى الأصل فئة بعينها. وهى بذلك تجعل المقاومة السياسية لها شديدة الصعوبة. فالدولة هنا تستقطع من المجتمع جانباً من ثروته، وتترك الفئات الاجتماعية تتصارع حول تقسيم عبء ضريبة

التضخم. مما يعنى أن غضب الناس غالباً ما يتوجه للتجار الذين قاموا برفع الأسعار للتوائم مع التخفيض فى قيمة العملة، وليس للنظام السياسى الذى خفض من قيمتها.

لجأ النظام المصرى بقوة لهذه الضريبة فى النصف الثانى من الثمانينات. وقد أشارت دراسة للبنك الدولى^(٢) أن الحكومة المصرية كانت من أكثر الحكومات فى العالم الثالث استخداماً لضريبة التضخم. جدول ١ يبين "الإيرادات" التى حصلت عليها الدولة فى مصر بفضل هذه الضريبة فى عام ١٩٨٧، بالمقارنة "بالإيرادات" التى حصلت عليها دول أخرى، وذلك.

جدول ١
إيرادات ضريبة التضخم فى عدة الدول عام ١٩٨٧

الدولة	ضريبة التضخم كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى
مصر	11,7
الأرجنتين	4
كوت دى فوار	0,5
غانا	2
المكسيك	3,7
نيجيريا	0,9
بيرو	4,8
الفلبين	0,6
تركيا	2,8
زائير	4,2

Source: DINH, Hinh & MARCELO, Giugale, Inflation tax and deficit financing in Egypt The World Bank, Working paper 668. Washington : 1991, p.13.

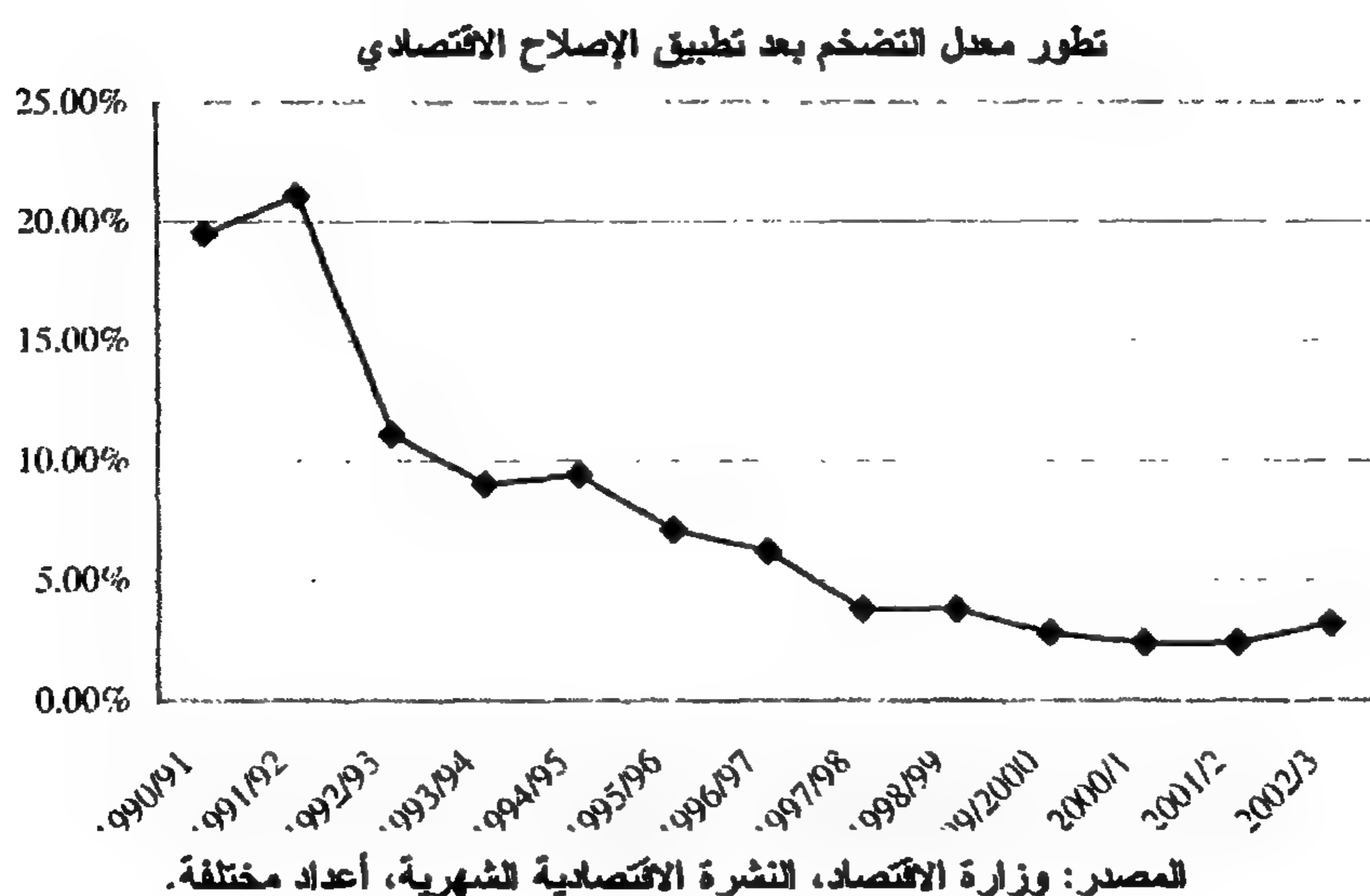
يبين الجدول أن الدولة في مصر حصلت من هذه الضريبة على إيرادات تصل إلى ١١،٧ % من الناتج المحلي الإجمالي، وهي نسبة لم تكن لتحصل عليها بسهولة لو كانت فرضت أية ضريبة أخرى. لكن، وكما أشارت دراسة البنك الدولي، فإن ارتفاع نسبة التضخم في مصر كان أقل من المتوقع له أن يكون بسبب تلك الضريبة. بعبارة أخرى، لو كانت دولة أخرى لجأت إلى طبع نفس الكمية من النقود لكانت نسبة التضخم بها قد وصلت إلى حدود أعلى. ذلك يرجع إلى بعض الأسباب ذات الطبيعة الفنية الخاصة بالاقتصاد المصري والتي لا مجال هنا لتكرارها لأنها تخرج عن موضوع دراستنا.

بما أن ضريبة التضخم خفية ومراوغة، فإن تكلفتها السياسية تكون محدودة في الأجل القصير، إذا قارناها بتكلفة فرض ضرائب جديدة. ولكن التمداد في استخدام هذه الوسيلة باستطاعته أن يدمر النظام الاقتصادي في البلاد التي تمارس فيها. يُذكر عن فلاديمير لينين، زعيم ثورة البلاشفة في روسيا، قوله إن "الوسيلة الأكثر فعالية لتحطيم النظام الرأسمالي هي هدم العملة التي يقوم عليها."^(٣) جون مينارد كينز يقدم نفس الفكرة حينما يقول: "يمكن للحكومة أن تصدر بشكل سري وخفي جانباً مهماً من ثروة مواطنيها باستخدام التضخم المتواصل. ولكنها هنا تصدر بشكل عشوائي. وبما أن التضخم يواصل ارتفاعه، فإن القيمة الحقيقية للعملة تتهاوى من شهر لآخر، وتصبح العلاقة بين الدائنين والمدينين، التي تشكل القاعدة الأساسية للرأسمالية، فوضوية. هكذا تكاد عملية تكوين الثروات أن تصبح مجرد لعبة قمار"^(٤).

لم تصل الأحوال في مصر إلى اقتصاد القمار التي تكلم عنه كينز. فمصر لم تعرف التضخم الهائل hyper-inflation في الثمانينات. ولكن مع نسبة تضخم تجاوزت العشرين بالمائة، ضربت التشوهات distortions المتغيرات الأساسية في الاقتصاد. وأصبح سعر الفائدة (حوالي ١٠%) سعراً سلبياً، وشجع بذلك على الاستهلاك وقلل من حوافز الادخار. كما دفع انهيار العملة الناس للمضاربة العقارية، مما خلق فورة في أسعار العقارات. وبذلك أصبح لجوء المواطنين للاحتفاظ بثرواتهم بالدولار هو السلوك الاقتصادي الرشيد لمن استطاع إليه سبيلاً. هكذا اندفعت البلاد إلى حالة من الدلورة لم تشهد لها مثيلاً من قبل.

قلنا فيما سبق أن ضريبة التضخم هي أحد أقل الضرائب تكلفة من الناحية السياسية في الأجل القصير. ولكن هذه الضرائب أصابت في النهاية موظفي الدولة أنفسهم. هكذا فإن الضريبة التي كانت مفروضة لتمويل مصروفات البيروقراطية استدارت لكي تضرب البيروقراطية نفسها. ففي النصف الثاني من الثمانينات تآكلت دخول موظفي الدولة. وهو ما جعل هذه الضريبة شديدة التكلفة السياسية في الأجل المتوسط والطويل. على أنه بالتزام الحكومة المصرية ببرنامج الإصلاح الاقتصادي في عام ١٩٩٠ أصبح على النظام السياسي أن يكف عن تمويل عجز موازنة الدولة بطبع النقود، وبذلك بات مضطراً لأن يقوم بتمويل عجز الموازنة باستخدام مصادر حقيقية مثل سندات وأنون الخزانة. وهو الأمر الذي انعكس بالتالي على معدلات التضخم التي انخفضت في التسعينات. شكل ٢ يوضح ذلك.

شكل ٢

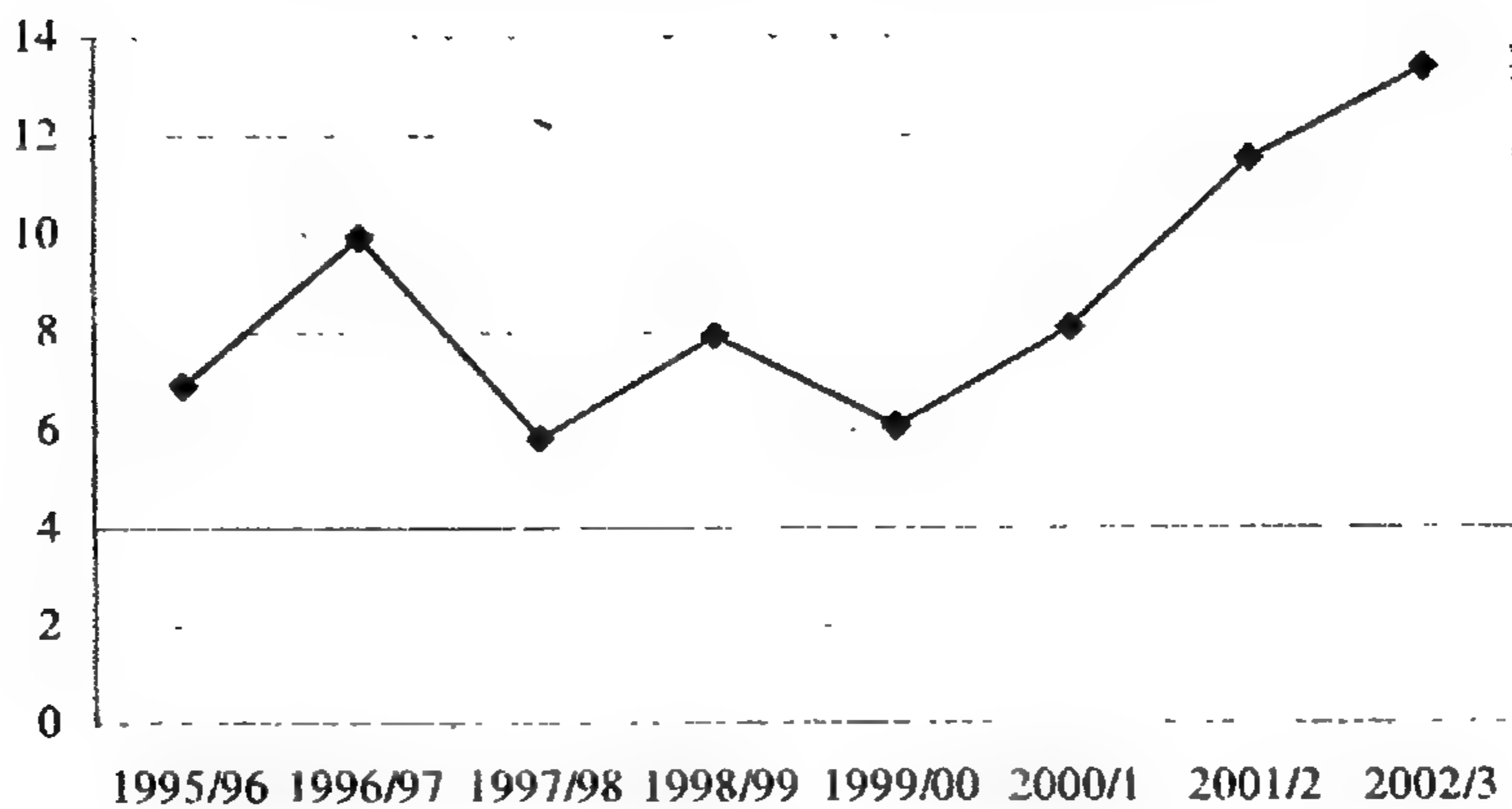


وبانخفاض معدلات التضخم في التسعينات، حصل العاملون بأجر على هدنة كانوا في أمس الحاجة لها. ولكن بنهاية التسعينات وبداية الألفية الثانية بدأت معدلات التضخم في الزيادة من جديد. الشكل السابق يوضح زيادة في معدل التضخم في عام ٢٠٠٢/٣. على أن بعض المصادر المستقلة^(٥) أشارت إلى زيادة معدل التضخم وبمعدلات أكبر مما تقوله بيانات وزارة

الاقتصاد التي اعتمدنا عليها. قد تختلف النظريات في تفسير التضخم المصري في السنوات الأخيرة. ولكن المرجح أنه بعودة الموازنة إلى تحقيق معدلات عجز تقترب من تلك التي تحققت في الثمانينات، تصبح الإغراءات قوية أمام الحكومة للجوء من جديد لطبع النقود. انظر شكل ٣ الذي يوضح زيادة الإصدار النقدي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في السنوات الأخيرة.

شكل ٣

الإصدار النقدي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي



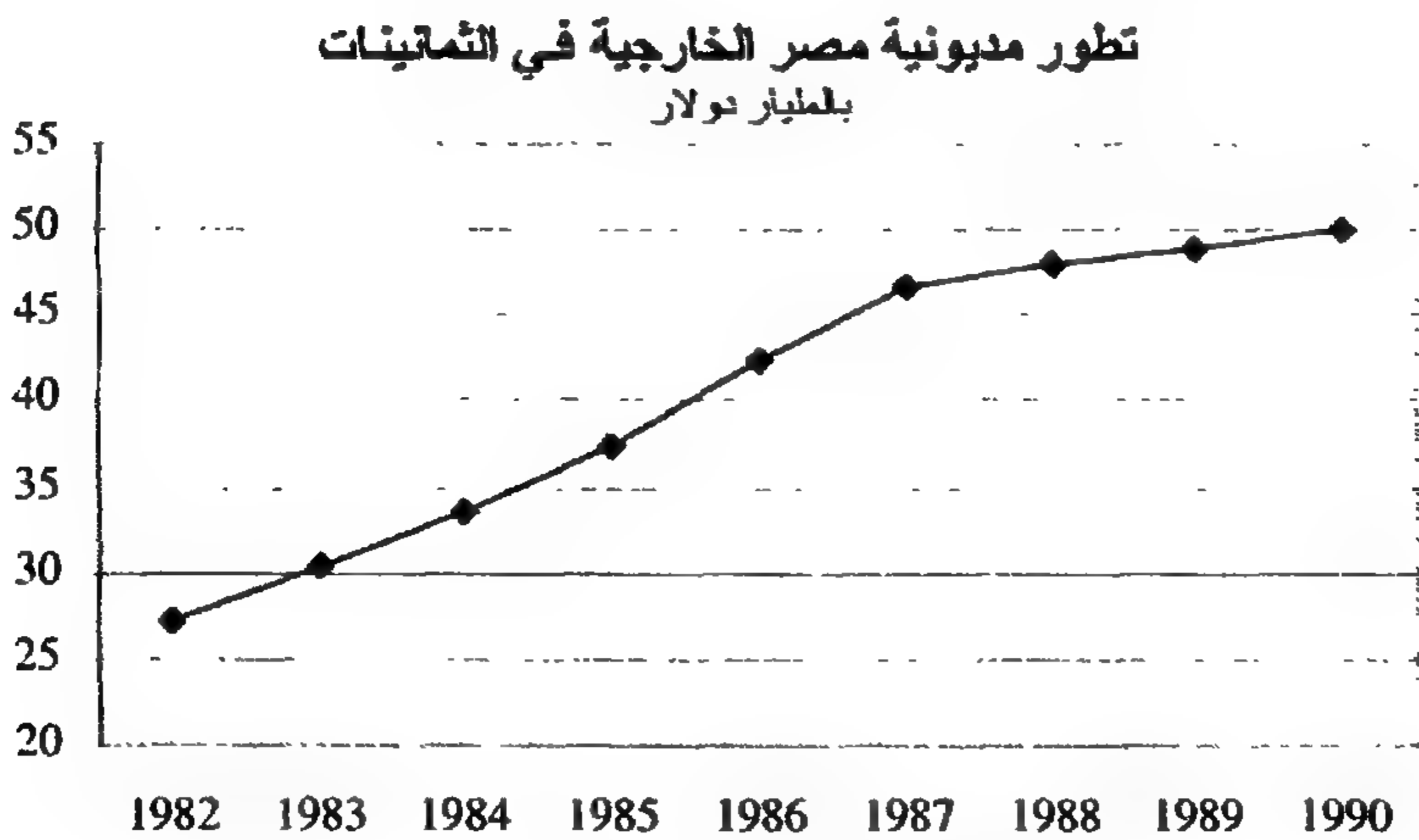
المصدر: تم حسابها بواسطة الباحث من بيانات: وزارة الاقتصاد، النشرة الاقتصادية الشهرية.

٢- تضائل دور القروض الخارجية في تمويل الدولة

شأنها شأن ضريبة التضخم، القروض الخارجية لها تكلفة سياسية محدودة في الأجل القصير. فهي أيضاً تحرر الدولة من الصراع السياسي الذي ينتج عن محاولات تعبئة الإيرادات من المجتمع. لقد لجأت الدولة في مصر بقوة إلى تلك الآلية في التمويل خلال عقد الثمانينات. ولكن في التسعينات، تراجعت أهمية هذه الوسيلة، ومالت الدولة للاقتراض من الداخل عوضاً عن الخارج. سأحاول في هذا القسم أن أبين الأسباب التي دفعت في هذا الاتجاه.

الديون الخارجية لمصر يغلب عليها الطابع الحكومي، أى أنها مُقدَّمة من حكومات، بخلاف معظم دول العالم الثالث التى اقترضت بكثافة من البنوك والمؤسسات الخاصة. وهذا ما جعل تكلفة القروض الخارجية المصرية أقل من مثيلاتها فى العالم الثالث، لأن الدول حينما تُقرض، فهى تقوم بذلك أساساً إما لحسابات سياسية أو لاعتبارات اقتصادية غير مباشرة، وليس من أجل الحصول على نسب فائدة. وحصول مصر على القروض من الحكومات وليس من المؤسسات الخاصة يعود إلى الأهمية الاستراتيجية لمصر. وهو الأمر الذى يتضح فى حقيقة بسيطة وهى أن القروض المقدمة من حكومات إلى مصر لم يبدأ فى التناقص إلا فى عام ١٩٨٥، فى حين أنها انخفضت فى بقية دول العالم بداية من عام ١٩٨٢ مع انفجار أزمة الديون فى النظام المصرفى الدولى^(١). لقد استمرت الكثير من الدول الصناعية فى فتح خزائنها لمصر فى الثمانينات، مما يتضح فى النمو السريع للديون الخارجية المصرية. انظر لشكل ٤.

شكل ٤



Source: The World Bank

بالرغم من أهميتها الاستراتيجية والمعاملة التفضيلية التى كانت تحصل عليها، لم تسلم مصر - فى النصف الثانى من الثمانينات - من تدهور شروط الإقراض التى أصابت العالم الثالث. لقد دخل النظام المصرفى

العالمى فى أزمة بعد أن توقفت بعض الدول النامية عن سداد ديونها، الأمر الذى زاد من التحولات فى موضوع القروض المقدمة إلى هذه الدول. وزاد متوسط نسبة الفائدة الحقيقية على ديون العالم الثالث من ٩٧،٠% بين عامى ١٩٧٤ و ١٩٧٩ إلى ٨٥،٥% بين عامى ١٩٨٠ و ١٩٨٩. بالإضافة لذلك فقد قلت نسبة المنحة المقدمة على القروض من ٣٦،٧% إلى ٢٠% بين عامى ١٩٨٤ و ١٩٨٩^(٧).

أدى تدهور شروط الإقراض لمصر إلى تنامي خدمة ديونها فى النصف الثانى من الثمانينات. وهكذا فإن خدمة الدين الخارجى ارتفعت من ٢٤% من صادرات السلع والخدمات عام ١٩٨٠/٨١ إلى ٤٦% عام ١٩٨٩/٩٠. وتراكت متأخرات مصر من أقساط وفوائد القروض لتصل إلى ٩ مليار دولار فى عام ١٩٨٦. فى هذه السنة توقفت مصر عن سداد الديون، مما اضطر النظام إلى توقيع اتفاقية جدولة للديون مع نادى باريس فى مايو عام ١٩٨٧. وبهذا الاتفاق انخفضت خدمة الديون إلى النصف، من ٤،٧ مليار دولار فى يونيو ١٩٨٦ إلى ٢،٢ مليار فى عام ١٩٨٧. ولكن التحسن كان مؤقتاً. ولم تمر فترة طويلة حتى عادت الأزمة من جديد، وتوقفت مصر عن سداد الديون فى عام ١٩٩٠. فى هذه السنة وصلت المتأخرات إلى ١١،٤ مليار دولار^(٨).

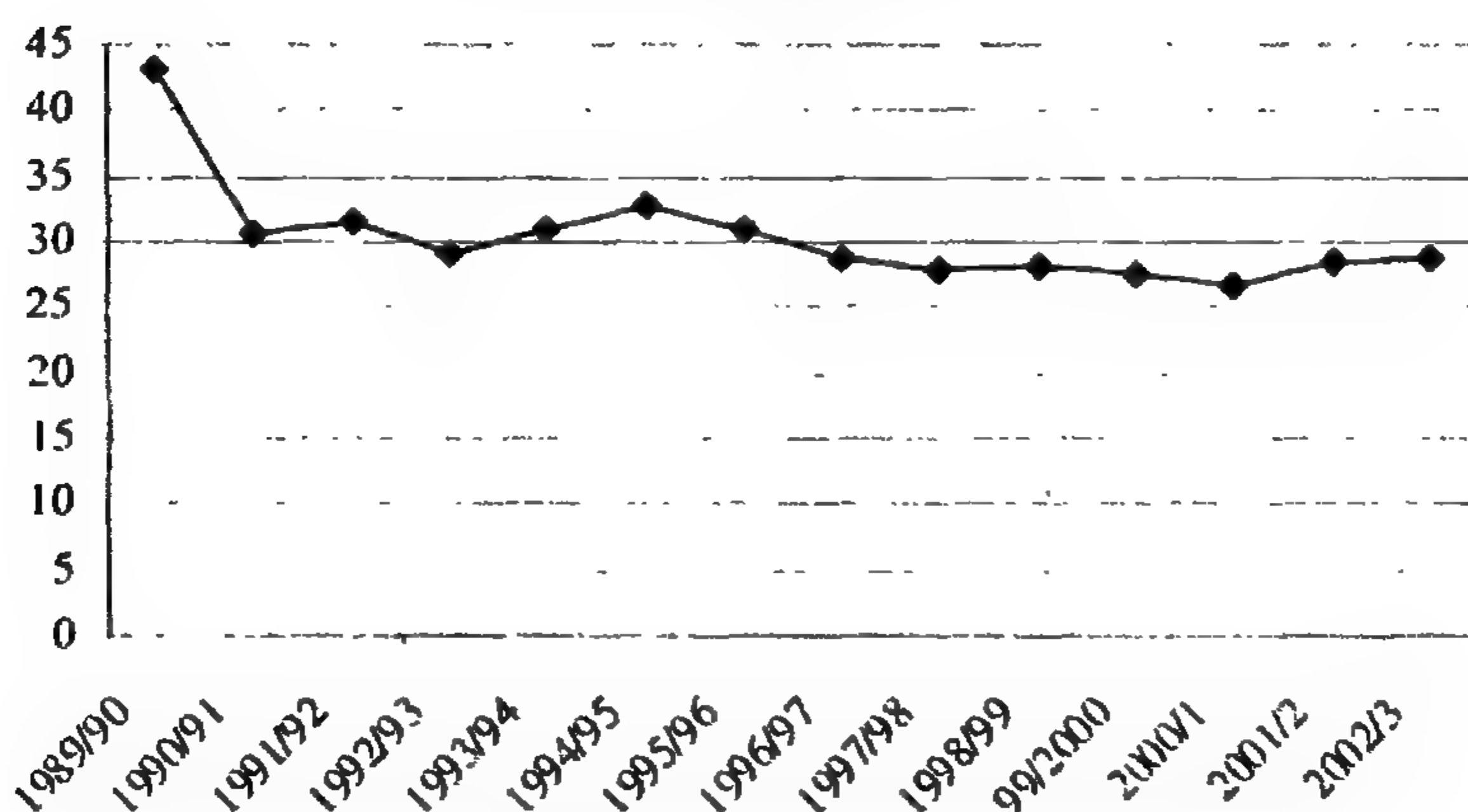
كما أوضحنا فى الفصل الأول، كان غزو العراق للكويت هو العامل الذى أنقذ النظام المصرى من أزمة المديونية الخارجية، وذلك حينما أسقطت الدول الدائنة حوالى نصف مديونية مصر. هكذا كان حظ مصر مع المديونية أفضل من بقية دول العالم الثالث، التى كان عليها أن تسدد معظم ديونها. لم يتفوق على النظام المصرى إلا النظام العراقى الذى شكلته الولايات المتحدة بعد غزوها لهذا البلد، والذى حصل فى نوفمبر ٢٠٠٤ على إعفاء من الديون يبلغ حوالى ١٠٠ مليار دولار. ولكن النظام المصرى لم يخرج من أزمة المديونية بدون بعض التكلفة السياسية. فمنذ النصف الثانى من الثمانينات لم تعد السياسة المالية المصرية شأنًا داخلياً. لقد زاد دور الحكومات والمؤسسات المالية الدولية فى صياغة هذه السياسة. وهو الأمر الذى وصل إلى أوجه فى عام ١٩٩٠ حين اضطر النظام المصرى إلى توقيع اتفاقية إصلاح اقتصادى مع المؤسسات الدولية. وهذا ما يفسر تقادى النظام المصرى فى التسعينات اللجوء إلى المديونية كما فعل فى

الثمانينات. وهذا ما يفسر توجيهات الرئيس المشددة لمؤسسات الدولة بعدم اللجوء إلى المديونية الخارجية إلا في أضيق الحدود ومع توفر مصادر لسدادها.

وإذا كان النظام لم يعد يعتمد بكثافة على القروض الخارجية، فإن ذلك ليس فقط خياراً له، ولكنه أيضاً نتاج لبعض المتغيرات في النظام الدولي. لقد تناقصت أهمية مصر الاستراتيجية بعد نهاية الحرب الباردة. كما أن أزمة المديونية التي ضربت قلب النظام المصرفي الدولي في الثمانينات جعلت النظم والمؤسسات الدولية أشد صرامة في شروط الإقراض. وهو الأمر الذي يفسر في نهاية ثبات الديون الخارجية لمصر في التسعينات. انظر إلى شكل ٥ .

شكل ٥

تطور ديون مصر الخارجية
بالمليار دولار

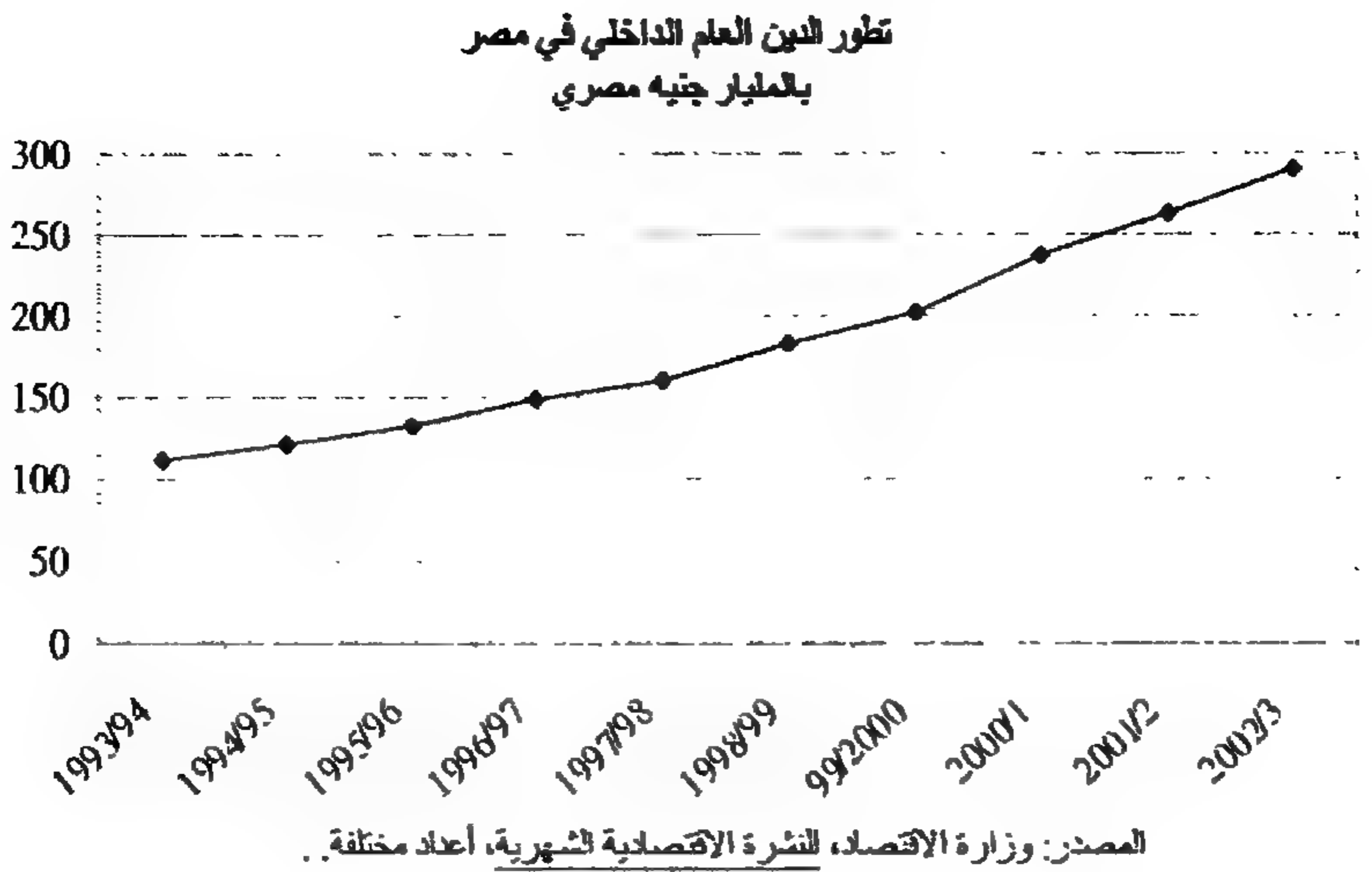


المصدر: وزارة الاقتصاد، النشرة الاقتصادية الشهرية، أعداد مختلفة.

٣- زيادة الدين الداخلي: تنامي مسئولية الدولة أمام المجتمع

خلال التسعينات استمرت نفقات الدولة في تخطي إيراداتها، واستمرت الدولة في الاستدانة. ولكن خصوصية التسعينات تكمن في أن الدين الداخلي وليس الدين الخارجي أصبح الوسيلة الأساسية لتمويل العجز. وهذا ما يتضح في الزيادة السريعة والضخمة التي حققها ذلك الدين. انظر إلى شكل ٦.

شكل ٦



زيادة القيمة المطلقة للدين الداخلي لا تمثل مشكلة في حد ذاتها. المشكلة تكمن في نقطتين. أولاً أن نسبة هذا الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي وصلت إلى حوالي ٨٥% في عام ٢٠٠٤. ^(٩) الحكومة تؤكد أن هذه النسبة ما زالت في دائرة الأمان. وهو الأمر الذي تحيط به الشكوك. فلنتذكر أن اتفاقية ماستريخت قد حددت حداً أقصى لنسبة الدين من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي يجب على دول الاتحاد الأوروبي أن لا تتخطاه وهو ٦٠%. لقد اعتبر الاتحاد الأوروبي أن تخطى هذه النسبة هو مدعاة للقلق. وليس هناك أي سبب واضح يجعلنا نعتقد أن مصر تستطيع تجاوز هذه النسبة بدون مخاطر. المشكلة الثانية لهذا الدين تكون عندما يتجاوز معدل نمو هذه الديون معدل النمو الاقتصادي، وهو الأمر الذي يحدث في مصر الآن. وبهذا يكون من الطبيعي أن تزيد المديونية الداخلية لمصر كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من ٦٧,٩% في عام ١٩٩٣ إلى ٧٠,١% في عام ٢٠٠٢ إلى ٨٥% في عام ٢٠٠٤. ^(١٠)

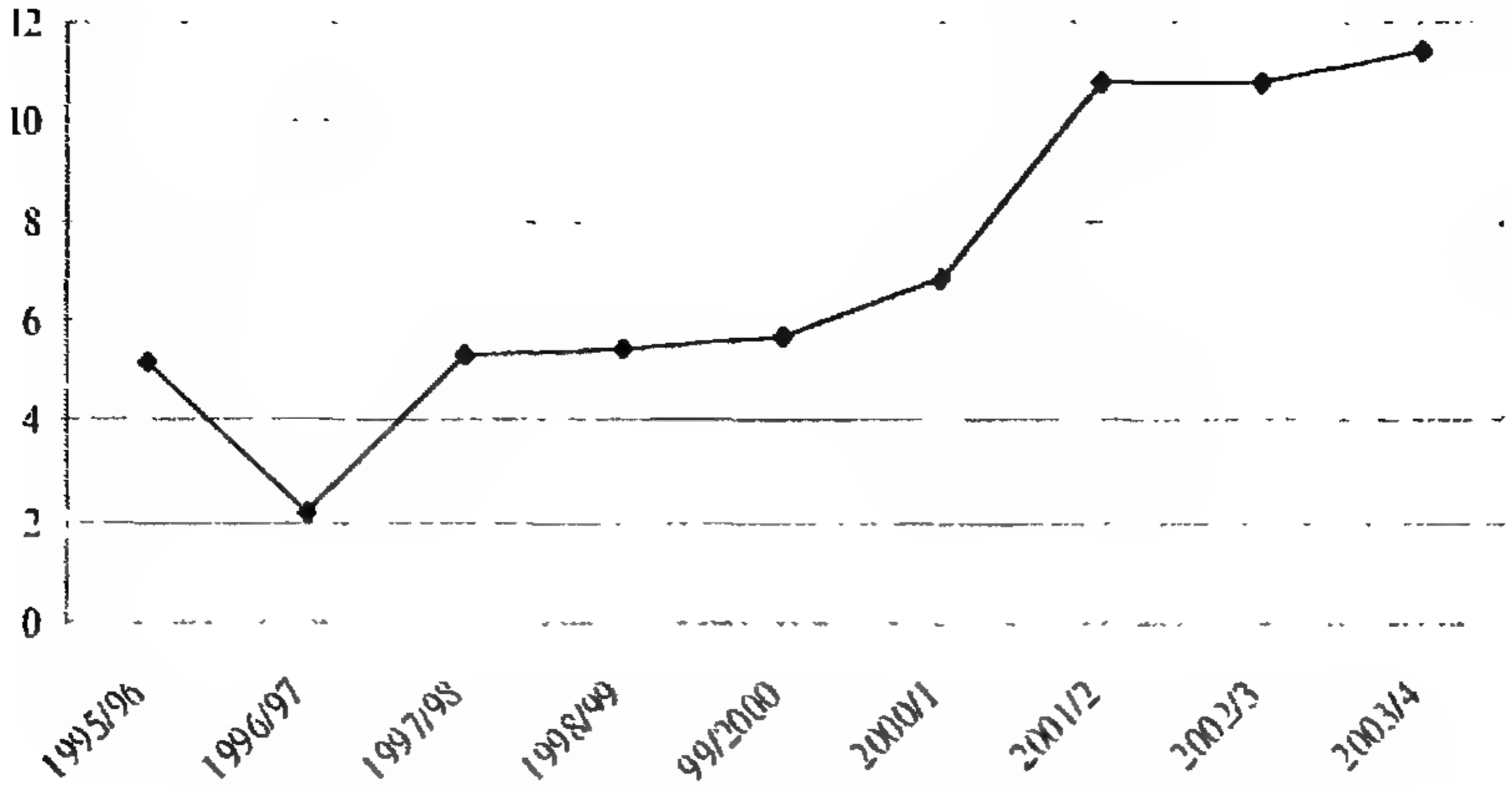
ما الجهات التي نجحت الدولة في الاقتراض منها؟ المقرض الأكبر للدولة هو بنك الاستثمار القومي، حيث إنه يستأثر وحده بأكثر من نصف ديون الدولة. ما هو بنك الاستثمار القومي؟ تأسس هذا البنك بمقتضى القانون رقم ١١٩ لعام ١٩٨٠. وكانت مهمته الأساسية تتمثل في تمويل

استثمارات الدولة. وقد عمل أيضاً كبنك لشركات القطاع العام، لكي يتعامل معها ويقرضها تبعاً لمعايير الرشادة الاقتصادية. وهذا البنك يسيطر على موارد هائلة، بحيث تتعدى ميزانيته السنوية ميزانيات البنوك الثلاث الكبار التي تمتلكها الدولة^(١١)، وهي البنك الأهلي، بنك مصر وبنك الإسكندرية. السؤال الآن هو: من أين تأتي موارد بنك الاستثمار القومي؟ الجزء الأساسي من موارده تأتي من صناديق التأمين والمعاشات والتي وصلت مساهمتها إلى حوالي الثلثين في نهاية التسعينات^(١٢). لماذا تقوم صناديق التأمين والمعاشات بإقراض الدولة؟ الحقيقة أن هذه الصناديق ليس لها أي خيار. فهي تحت سيطرة وإدارة وزارة الشؤون الاجتماعية التي يجب عليها أن تحول موارد هذه الصناديق إلى بنك الاستثمار القومي.

ونحن هنا إزاء مواطنين يقرضون الدولة بواسطة بنك الاستثمار القومي. لأن موارد صناديق التأمينات والمعاشات تنتمي إلى الملكية الخاصة. فهي تأتي من استقطاعات من دخول الأفراد يُفترض أن يحصلوا عليها في حالة العجز أو التقاعد. ولكن حصول الدولة على موارد صناديق التأمين والمعاشات يبتعد عن مفهوم الاقتراض ويقترب من مفهوم الضريبة. فإقراض المواطنين للدولة هنا يفقد للطابع الحر والتعاقدي، لأن صناديق التأمين والمعاشات لم تقرر بشكل طوعي أن تقرض الدولة. إنها مجبرة على ذلك، وليس باستطاعة المساهمين فيها أن يغيروا هذا الأمر الواقع. هناك اعتبار آخر يجعل من هذه القروض أشبه للضريبة وهو سعر الفائدة السلبى الذى كانت تدفعه الدولة للصناديق طوال الثمانينات. فى تلك المرحلة كانت الدولة تعطى للصناديق نسبة فائدة على أموالها تصل إلى ٦%، فى حين أن نسبة التضخم كانت تتجاوز ٢٠%. أى أن الدولة كان تصدر جانباً من موارد تلك الصناديق. ولكن الأمر تغير فى التسعينات. فقد أدى سقوط معدل التضخم إلى ما دون نسبة ١٠% بداية من عام ١٩٩٣/٩٤، وزيادة نسبة الفائدة التى تعود لصناديق التأمينات والمعاشات إلى حوالى ١١%، أدى ذلك إلى حصول الصناديق على أسعار فائدة حقيقية. والحقيقة أن الدولة لم تكن تستطيع الاستمرار فى إجبار الصناديق على أن تمنحها قروضاً مدعومة، حيث إن تلك الصناديق أصبحت تحقق عجزاً متزايداً ومقلقاً فى التسعينات يكون على الموازنة العامة للدولة أن تغطيه فى شكل تحويلات للصناديق. شكل ٧ يبين تطور تحويلات الموازنة العامة للصناديق.

شكل ٧

التحويلات لصندوق التأمين والمعاشات كنسبة من الإنفاق العام (%)



المصدر: تم حسابه بواسطة الباحث من بيانات وزارة المالية، ١٩٩٥/٦ - ٢٠٠١/٢ حسب الختامي للموازنة العامة للدولة، ٢٠٠٣/٤ الموازنة العامة للدولة.

هذا العجز المتزايد الذي تعاني منه صناديق التأمينات والمعاشات يعنى ببساطة أن التدفقات التي تدخل في الصناديق من مساهمات العاملين تقل عن تلك التدفقات التي تخرج منها لأصحاب المعاشات. وهو الأمر الذي نتج عن استحواذ الدولة طوال سنوات عديدة على موارد تلك الصناديق مقابل سعر فائدة رخيص في بعض الأحيان وسعر فائدة سلبي في أحيان أخرى. مشكلة تلك الصناديق تكمن أيضاً في أنها تدار إلى حد كبير بمنطق سياسي. تتأسس فكرة كل صندوق تأمينات ومعاشات على مبدأ أن يدفع المواطن جزءاً من أجره لكي يحصل عليه فيما بعد في حالة التقاعد. ولكن في الحقيقة هناك أشخاص لا يدفعون على الإطلاق ولكنهم يحصلون على معاش. فالنظام السياسي يستخدم تلك الصناديق من أجل تلطيف حالة الاحتقان الاجتماعي والسياسي الناتجة عن انتشار الفقر في المجتمع. بل إن الحكام يستخدمونها في بعض الأحيان لزيادة شعبيتهم. هذا ما فعله السادات على سبيل المثال حين قرر منح "معاش السادات" لبعض الأسر الفقيرة. هذا ما فعله نظام مبارك أيضاً حين قرر في عام ٢٠٠٠ تخصيص ٥٠٠ مليون جنيه من أجل "معاش مبارك". والحقيقة أن وزارة التأمينات الاجتماعية لا تزال تعطي معاشات لمن لم يساهم قط بأقساط في تمويل الصناديق، أي لمن

لم يدفع تأمينات. والواقع أنه ليس هناك أية مشكلة فى أن تمنح الدولة معاشات للمتطلين أو للفقراء الذين لم يتسن لهم أبداً دفع تأمينات. ولكن المشكلة كلها تكمن فى أنها تفعل ذلك ليس بمواردها الذاتية ولكن بموارد أصحاب المعاشات، وهى أموال خاصة. هذا بالإضافة إلى أن أصحاب المعاشات يعدون من الفقراء. فالعاملون بأجر غالباً ما يفتقرون بعد تقاعدهم، لأن الأجر المتغير يتوقف بعد التقاعد، وهو الذى أصبح فى مصر اليوم أهم من الأجر الأساسى. وبذلك فعندما تعطى الدولة معاشات لمن لم يدفع مساهمات، فهى بذلك تقدم إعانات للفقراء باستخدام أموال فقراء آخرين.

وبتزايد العجز فى صناديق التأمينات والمعاشات يصبح على النظام إيجاد حل لهذه المشكلة المتفجرة. فى نوفمبر ٢٠٠٣ صرح رئيس الحكومة، عاطف عبيد، لجريدة "الأهرام" ^(١٢) أن مجلس الوزراء يدرس اقتراح وزارة المالية بمنح هذه الصناديق أسهماً فى الشركات العامة مقابل ديون الحكومة لدى الصناديق. وقد أثارت هذه الفكرة، التى ترددت أكثر من مرة قبل أن يصرح بها رئيس الوزراء، بعض القلق. وقد انتقل هذا القلق إلى مجلس الشعب الذى طلب من رئيس الوزراء إيضاحات فى هذا الشأن. وقد تدخل رئيس الوزراء فى مارس ٢٠٠٤ لتهدئة الخواطر، وأعلن أن الصناديق فى أمان تام، وأن الحكومة تظل الضامن الأساسى للمعاشات ^(١٤). بعبارة أخرى، فإن رئيس الوزراء يقصد أنه حتى فى حالة تعثر صناديق المعاشات فإن الحكومة ستسد المعاشات لأصحابها من الموازنة العامة. وبعد ذلك بعدة أيام أعلنت الحكومة أنها ستبادل شريحة أولى من ديونها إزاء الصناديق، تصل إلى ٧٠ مليار جنيه، مقابل بعض الأسهم فى الشركات العامة تصبح مملوكة للصناديق. ^(١٥)

الحكومة تبحث إذن عن فك ارتباطها بصناديق المعاشات، وذلك يحقق هدفاً أساسياً، وهو تخفيض الدين العام الداخلى الذى يصل إلى ١٤٦ مليار جنيه. ولكن فك الارتباط يمثل خطورة بالنسبة للصناديق إذا كانت الشركات التى ستملكها ليست رابحة. لقد أعلنت الحكومة أن الصناديق سيكون لها أسهم فى الشركة المصرية للاتصالات، وهى شركة رابحة. ولكن حتى كتابة هذه السطور لم يعلن عن الشركات الأخرى. بالإضافة لذلك فإن تحويل صناديق المعاشات إلى مستثمر فى الأسهم يمثل إشكالية كبيرة، باعتبار أن هذه الصناديق مُدارة من قبل وزارة التأمينات الاجتماعية التى

تفتقد للخبرة في هذا المجال. هذا بالإضافة إلى أن هذه الوزارة هي بالتعريف مؤسسة عامة لن تستطيع مقاومة النظام إذا طلب منها أن تستثمر في مجالات محدودة الربحية. هذا ما حدث في أواسط التسعينات حينما ارتأت الحكومة أن دخول الصناديق للاستثمار في البورصة له أن ينشط سوق المال في مصر. هكذا اشترت الصناديق أسهماً بقيمة مليار جنيه ونصف. ولكن بانهيار البورصة فيما بعد حققت الصناديق خسائر كبيرة.

تظل صناديق التأمينات والمعاشات تحت سيطرة وإدارة وزارة الشؤون الاجتماعية، أى تحت سيطرة جهة حكومية. ولكن إدارة هذه الصناديق من المفترض أن تستجيب أكثر فأكثر لمنطق السوق. لقد بدأت الحكومة في فك ارتباطها بالصناديق بعدما استنزفتها وأصبحت عبئاً عليها. لكن "تحرير" هذه الصناديق من القبضة الحكومية قد يدفع العلاقة بين الدولة وتلك الصناديق إلى شكل تعاقدى، بمقتضاه تستطيع الدولة أن تقترض من صناديق التأمينات والمعاشات ولكن يجب في هذه الحالة أن تدفع سعر فائدة إيجابى وأن تحصل على موافقة ممثلى أصحاب المعاشات.

بالإضافة لصناديق التأمينات والمعاشات، تمثل سندات وأذون الخزانة المصدر الثانى للقروض التى تحصل عليها الدولة من المجتمع. معظم هذه السندات والأذون التى تطرحها الدولة تشتريها بنوك هذه الدولة. فلنتذكر أن الدولة ما زالت تسيطر على النظام المصرفى فى مصر. فالبنوك العامة (بما فيها بنك الاستثمار القومى) تتحكم فى حوالى ٧٧,٨% من ودائع النظام المصرفى فى عام ٢٠٠٣^(١٦). وإذا كانت البنوك العامة تشتري أذون وسندات الخزانة فذلك يرجع جزئياً لطبيعتها العامة، أى كونها تخضع لملكية الدولة. وفى هذه الحالة نحن أمام جهة عامة (الدولة) تقترض أموال أطراف خاصة بواسطة جهة عامة أخرى (بنوك الدولة). على أن الطبيعة التعاقدية الحرة فى هذه الحالة تكون أكثر من حالة صناديق التأمين والمعاشات، لأن البنوك العامة تحتفظ بمساحة من الحرية فى اتخاذ قرار الاكتتاب فى السندات والأذون بالمقارنة بصناديق التأمينات والمعاشات، التى ليست لديها أى خيار إلا إقراض الدولة عن طريق تسليم مواردها لبنك الاستثمار القومى.

من الناحية النظرية، زيادة مديونية الدولة للمجتمع تؤدي بالضرورة إلى تحولات في العلاقات بين الطرفين. لكي تقوم جهات خاصة بإقراض الدولة يجب أن تضمن هذه الجهات استرداد أموالها، وأن تحصل على أعلى عائد ممكن من هذا القرض. وهنا يكون على الحكومة أن تقنع المجتمع أن مآليتها سليمة وأنها قادرة على السداد. وهذا بالطبع يزيد من اهتمام المجتمع بالسياسة المالية كما ينمي من تأثيره عليها. ومدى إقبال الجهات الخاصة على إقراض الدولة يعده بعض علماء الاقتصاد السياسي بارومتر للنّقة في مالية الدولة، كما بالنّقة في النظام السياسي وقدرته على الاستقرار^(١٧). بعبارة أخرى، زيادة مديونية الدولة للمجتمع يؤدي غالباً إلى تنامي مساءلة المجتمع للدولة. يبدو أن هذا النوع من التحولات لا يزال ضعيفاً في مصر، لأن الدولة، كما ذكرنا، لا زالت تسيطر على النظام المصرفي. لكن تناقص دور القروض قسرية وهي قروض التأمينات والمعاشات، وتزايد نصيب البنوك في إقراض الدولة يمثل خطوة في سبيل تقدم العلاقات التعاقدية بين الدولة والمجتمع.

٤ - الضريبة العامة على المبيعات: مصدر أساسي للدخل منذ ١٩٩١

كما أوضحنا في الفصل الأول، فإن الإصلاح المالي كان عماد برنامج "الإصلاح الاقتصادي" الذي وقّعه مصر مع البنك الدولي في عام ١٩٩٠. والهدف كان تقليص النفقات وزيادة الإيرادات للسيطرة على عجز الموازنة. وقد كانت الأداة الأساسية في ذلك فرض الضريبة العامة على المبيعات. وكانت مصر هي الدولة رقم ٧٦ على المستوى العالمي التي تطبق هذا النوع من الضرائب^(١٨)، والذي لجأت إليه العديد من الدول الصناعية ودول العالم الثالث منذ السبعينات والثمانينات. وهذا الانتشار السريع والكاسح لتلك الضريبة يعكس تقدم وسيطرة التيار النيوكلاسيكي على الفكر الاقتصادي والمالي للحكومات وللمؤسسات المالية الدولية.

في يوليو ١٩٩٠ ذكرت جريدة الأهرام أن رئيس الوزراء يدرس فرض ضريبة عامة على المبيعات، وهي بمثابة تطوير لضريبة قائمة بالفعل وهي ضريبة الاستهلاك. وقد تقرر أن تفرض هذه الضريبة على مرحلتين. الأولى تشمل أساساً الصناعيين والمستوردين وستطبق على الفور، والثانية

تشمل التجار وستطبق بشكل لاحق. لم يكن هناك رد فعل سريع وقوى لتلك الخطوة باستثناء بعض التقارير والمقالات الصحفية التي أظهرت بعض التخوف من الضريبة. ولكن بانتهاء أجازات الصيف بدأت ردود الأفعال الأقوى تظهر من جانب منظمات الأعمال، الحكومية منها و"المستقلة". فقد أعلن رئيس اتحاد الغرف التجارية المصرية معارضته لفرض تلك الضريبة والتي ستؤدي، وفقاً له، إلى إبطاء النشاط الاقتصادي^(١٩). أما المستوردون فقد أنت معارضتهم على لسان رئيس شعبة المستوردين في الاتحاد العام للغرف التجارية. بالإضافة لذلك فقد أعلن رئيس جمعية رجال الأعمال المصريين معارضته لفرض ضريبة سريعة وغير متدرجة مؤكداً أنها سوف تؤدي إلى التضخم وإلى تناقص في المبيعات^(٢٠). حتى اللجنة الاقتصادية للحزب الوطني الديمقراطي الحاكم طالبت الحكومة بإعادة النظر في الضريبة^(٢١).

على أن هذه الاحتجاجات لم تفلح في إعاقة الضريبة. ففي شهر أبريل ١٩٩١، وافق مجلس الشعب على تلك الضريبة. فالحكومة تسيطر على مجلس الشعب من خلال الحزب الوطني الديمقراطي. ونواب هذا الحزب مضطرون للتصويت إلى جانب الحكومة حتى ولو كانوا معترضين. ثم قام رئيس الجمهورية بالتصديق على الضريبة ومن ثم بدأ تطبيقها في العام المالي ٩٢/١٩٩١. ومنذ ذلك الحين أصبحت هذه الضريبة تشكل أحد المصادر الأساسية لدخل الدولة. فقد ارتفع نصيبها من إجمالي إيرادات الدولة من ١٣،١% في عام ٩٢/١٩٩١ إلى ١٤،٤% في عام ٩٧/١٩٩٦ وإلى ١٦،٧% في عام ٢٠٠١/٢٠٠٠^(٢٢).

كان من المخطط أن تبدأ الحكومة بتطبيق المرحلة الثانية لضريبة المبيعات، أي فرضها على التجار، في عام ١٩٩٣. ولكنها أجلتها أكثر من مرة، ولم تقم بالتطبيق إلا بعد ذلك بفترة طويلة.. في أبريل ٢٠٠١. وعندما أعلنت الحكومة عن نيتها في تطبيق المرحلة الثانية لاقت من التجار معارضة لم تلاقها مع رجال الأعمال حين فرضت عليهم المرحلة الأولى. تعددت أشكال الاحتجاج ضد الضريبة، ولكن أغربها وأقواها كان "انتفاضة الموسكي"، وذلك حين نظم التجار هناك إضراباً ومظاهرات احتجاجية ضد الضريبة. لقد اتفق معظم تجار الحي على إغلاق محالهم، وعلى التجمع أمامها. بل إن بعضهم سار في مظاهرة تندد بالضريبة. بالطبع تدخلت قوات

الشرطة وفرقتهم، وهددت أصحاب المحلات إذا لم يقوموا بفتحها. هكذا استطاعت الشرطة أن تجهض الحركة بسهولة. ولكن ذلك لا يقلل من مدلولها الرمزي. لقد تضمنت تلك الحركة، في حدود علمنا، أول إضراب ومظاهرة ضد ضريبة في التاريخ الحديث لمصر. صحيح أن العديد من الفئات الاجتماعية مارست أشكالاً متنوعة من المقاومة ضد الضرائب. ولكن هذه المقاومة كانت تعتمد أساساً على الوسائل السلبية وغير المباشرة مثل التحايل والتهرب أو دفع الرشاوى.

وقد تجلت صعوبة تطبيق المرحلة الثانية في عدة أشياء. أولاً طول المرحلة التي فصلت بين اتخاذ القرار وتنفيذه. لقد مضت حوالى سبعة أعوام قبل أن تنفذ الحكومة المرحلة الثانية. ثانياً تطلب تنفيذ المرحلة الثانية تعبئة أكبر من جانب الدولة. فلكى تحاول الحكومة "إقناع" التجار بهذه الضريبة جاب مسئولو وزارة المالية، وعلى رأسهم الوزير نفسه، البلاد من شرقها لغربها، ومن شمالها لجنوبها. هذا بالإضافة إلى أن التطبيق نفسه تطلب تعبئة أجهزة الأمن لقمع "انتفاضة" التجار فى الموسكى. وأخيراً وليس آخراً، تتبدى صعوبات تطبيق الضريبة فى إيراداتها المحدودة. لقد شهد العام الأول لتطبيق الضريبة فشلاً ذريعاً. لقد قدرت مصلحة الضرائب على المبيعات إيرادات الضريبة (مرحلة أولى وثانية) فى عام ٢٠٠١/٢ .. بمبلغ ١٩،٨ مليار جنيه. ولكنها حصلت فقط على ١٦،٨ مليار جنيه. وقد صرح رئيس مصلحة الضرائب، محمود محمد على، عن خيبة أمله من إيرادات السنة الأولى من تطبيق المرحلة الثانية لضريبة المبيعات (٢٣).

هناك مفارقة فى الصعوبات التى اكتتفت تطبيق المرحلة الثانية من ضريبة المبيعات بالمقارنة مع المرحلة الأولى. فالمرحلة الأولى استهدفت أساساً الصناعيين والمستوردين، وهم بالطبع أكثر قوة وأعمق نفاداً للنظام السياسى من التجار الذى استهدفتهم المرحلة الثانية. لماذا شكلت معارضة الفئة الأكثر ضعفاً صداً للنظام السياسى أكثر من معارضة الفئة الأكثر قوة ؟ العوامل متعددة. أولاً، الفئة المستهدفة من المرحلة الثانية، التجار، عددها كبير ويصل لملايين، بالمقارنة بالآلاف التى استهدفتهم المرحلة الأولى. ثانياً، تمتلك الدولة معلومات أكثر دقة وإحكاماً عن نشاط الصناعيين والمستوردين عن تلك المعلومات الخاصة بنشاط التجار.

بالإضافة لذلك يجب أيضاً الأخذ فى الاعتبار الفارق بين السياق الاقتصادى والسياسى الذى طبقت فيه المرحلة الأولى عام ١٩٩١، بالمقارنة بسياق المرحلة الثانية عام ٢٠٠١. فى عام ١٩٩١ التزمت الحكومة بتطبيق برنامج للإصلاح الاقتصادى مع المؤسسات المالية الدولية ومع الدائنين. كانت المرحلة الأولى من ضريبة المبيعات أحد الأعمدة الأساسية لبرنامج الإصلاح، بما أنها كانت تهدف إلى تنمية موارد الدولة وبالتالي تقليص عجز الموازنة العامة. أضف إلى ذلك أن الضريبة تم تقديمها باعتبارها أحد عناصر حزمة من الإصلاحات التى كانت ترمى فى النهاية إلى إرساء آليات السوق فى الاقتصاد المصرى، وهو الأمر الذى من المفترض أن يكون فى صالح رجال الأعمال (باستثناء قطاع منهم مرتبط بالدولة بشكل عضوي). وهو الأمر الذى سهل تمريرها فى مجتمع الأعمال.

أما المرحلة الثانية فقد أتت فى مناخ تحكمه الضبابية السياسية والاقتصادية. ففي ١٩٩٦، انتهت الدولة من تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادى بدون أن تصوغ برنامجاً بديلاً أو أهدافاً واضحة تكون على السياسات الاقتصادية أن تحققها. بالإضافة لذلك فإن الاقتصاد المصرى قد وقع منذ نهاية التسعينات فى ركود خانق، كان التجار هم أحد أهم الفئات التى شعرت به. وانعكس ذلك الركود فى ارتفاع معدلات "التفليس" و"البروتستو" الذى يقوم الاتحاد العام للغرف التجارية بإحصائها بشكل دورى^(٢٤). أضف إلى ذلك أن نهاية التسعينات شهدت وصول العديد من الشركات الأجنبية العاملة فى مجال التجزئة، مثل سينسبيري، مترو وكارفور. لقد نجحت هذه الشركات بسرعة فى انتزاع نصيب من السوق بفضل أسعارها التنافسية. هناك ميل للتركز فى قطاع التجارة، بمقتضاه تزيد مجموعة من الشركات الكبيرة من نصيبها فى السوق فى مقابل تناقص نصيب التجار الصغار. وذلك يمثل تطوراً طبيعياً فى أى مجتمع تنمو فيه العلاقات الرأسمالية. هذا التركيز فى تجارة التجزئة أضاف عنصراً آخر فى مناخ القلق العام الذى كان يعيش فيه التجار.

الضرائب غير المباشرة، التى تصيب السلع والخدمات، تكون، من وجهة نظر السلطات السياسية، أسهل فى تمريرها فى المجتمع الضريبى من الضرائب المباشرة التى تصيب الدخل. فالضرائب غير المباشرة، مثل ضريبة المبيعات، تصيب تقريباً كل المواطنين بلا تمييز. فهى لا تستهدف

فئة بعينها، بعكس ضرائب الدخل. والحقيقة أن ضريبة المبيعات لا يتحملها في النهاية رجال الأعمال أو التجار. هذه مجرد فئات جامعة للضريبة لمصلحة الدولة. فالمستهلك هو الذى يدفع هذه الضريبة، وليس التاجر. لماذا خلقت المرحلة الثانية كل هذه العاصفة من جانب التجار؟ قلنا فيما سبق إن المرحلة الثانية أتت فى سياق من الركود الاقتصادي. على أن هناك عاملاً آخر مهماً يبدو أنه كان وراء تدمير التجار. فالدولة فى مصر لا تمتلك إلا معرفة محدودة وغير دقيقة عن حجم النشاط التجارى فى البلاد. وهو الأمر الذى يجعل تحصيل ضرائب الدخل على التجار صعبة جداً، تلك الضرائب التى تصيب أرباح التجار. لقد تردد أن بعض الأوساط التجارية لديها شكوك قوية فى أن الهدف الخفى والحقيقى للمرحلة الثانية لضريبة المبيعات سيكون زيادة معرفة الدولة بدخول التجار من أجل إحكام الحصار عليهم فى ضرائب الدخل. لقد تدخل رئيس المصلحة العامة على المبيعات لكى يؤكد للتجار أنه لن يكون هناك أى تدفق للمعلومات من المصلحة العامة للضرائب على المبيعات إلى مصلحة الضرائب العامة المختصة بتحصيل ضرائب الدخل^(٢٥). ولكن هذه التأكيدات لم تقنع التجار، وظلت المعارضة قوية. وقد طالب رئيس الغرفة التجارية بالقاهرة، محمود العربي، بأن تنتظر الدولة إصلاح نظام الضرائب على الدخل، والذى أعلنت عنه الحكومة فى نهاية التسعينات، قبل أن تشرع فى فرض المرحلة الثانية من الضرائب على المبيعات^(٢٦). من الجدير بالذكر، إن مشروع الضرائب الجديد على الدخل هذا كان من المفترض أن يخفض من أسعار الضرائب على الأرباح التجارية من ٤٠% إلى ٣٠%.

لقد كشفت المرحلة الثانية لضريبة المبيعات عن ضعف الدولة الشديد فى مجال تعبئة الإيرادات. تميزت حملة تسويق الضريبة بالتشوش والتضارب. فعندما انطلقت ردود الفعل الساخطة ضد المرحلة الثانية كان للحكومة خطاب مزدوج : فالخطاب الموجه للتجار كان يقول : "لماذا أنتم غاضبون ؟ أليس المستهلك هو الذى سيدفع فى النهاية الضريبة ؟" والخطاب الموجه للمجتمع القلق من ارتفاع الأسعار بفعل الضريبة كان يقول : "ليس هناك أى داع للقلق. لن نفرض أية ضريبة جديدة. الموضوع ينحصر فى تحصيل ضريبة كانت قد فرضت بالفعل فى عام ١٩٩١ مع المرحلة الأولى من ضريبة المبيعات." هكذا كان الكل فى حيرة. لا أحد يفهم من أين ستأتى

المليارات المنتظرة من الضريبة، إذا لم يتحملها لا التجار ولا المستهلكون. لم يكن الخطاب الحكومي متناقضاً فقط، بل تميز أيضاً بالضعف وبالتردد. فحينما يؤكد رئيس مصلحة الضرائب على المبيعات أنه لن يقوم بتحويل البيانات التي ستوفر له عن التجار إلى الجهات القائمة على تحصيل الضرائب على الدخل، فهو لم يفشل فقط في طمأنة التجار، بل إنه قدم التزاماً علنياً بالتواطؤ والتكتم على دخول التجار الحقيقية. أى أنه سيسهل التهرب الضريبي. من المفهوم أن تلتزم البنوك بسرية الحسابات، وأن تمتنع عن نقل أية معلومات خاصة بمودعيها إلى أطراف أخرى إلا في حالات استثنائية. ولكن ليس من المفهوم أن تعلن مصلحة ضريبة أنها ستمنع معلوماتها عن مصلحة ضريبة أخرى من أجل كسب ثقة الممولين.

٥ - الضريبة على المصريين في الخارج: غير دستورية

أحد أهم القرارات أو القوانين التي تعكس صعود دولة الجباية في مصر منذ النصف الثاني من الثمانينات كان القانون رقم ٢٢٨ الخاص بفرض ضريبة على المصريين العاملين في الخارج من المشتغلين بالدولة. فلنتذكر أن أعداد هؤلاء قد زادت في الثمانينات، ووصلت التحويلات السنوية التي كانوا يقومون بها إلى حوالي ٣ مليار دولار في المتوسط. ^(٢٧) وفي ضوء زيادة العجز المالي، وتنامي ميل الجباية لدى الدولة، كان من الطبيعي أن تثير تلك الدخول والفوائض نهم النظام السياسي المصري. لقد شكل القانون رقم ٢٢٨ لعام ١٩٨٩ سابقة جديدة. فقبل صدوره، كانت الضرائب في مصر تعتمد على مبدأ الإقليمية، أى أن يتحمل الضرائب فقط المواطنون الساكنون في داخل الحدود الإقليمية للدولة، ولا يتحملها من يعمل في الخارج. وهذا مفهوم باعتبار أن من يعمل في الخارج لا يحصل على خدمات من الدولة في فترة إقامته هناك. وقد تم تبرير الضريبة على العاملين بالخارج على أساس أن الدولة تحتفظ لهؤلاء بكل الحقوق، مثل التأمين الصحي، لحين عودتهم من الخارج ^(٢٨).

أثارت هذه الضريبة الجديدة معارضة شديدة ووصلت هذه المعارضة إلى المحكمة الدستورية العليا، حيث قام البعض في الطعن بدستوريتها. وفي عام ١٩٩٣ قررت هذه المحكمة عدم دستورية القانون رقم ٢٢٨ لعام

١٩٨٩. وقد تأسس هذا الحكم على شيئين : أولاً تناقضه مع مبدأ المساواة، لأن الضريبة كانت مفروضة فقط على العاملين بالدولة، دون فرضها على العاملين بالقطاع الخاص. ثانياً تناقضه مع مبدأ تناسب عبء الضريبة مع قدرة الممول، لأن القانون فرض الضريبة بنسبة واحدة على دخول متفاوتة^(٢٩).

وقد ردت الحكومة على ذلك بإعلانها أن الحكم لا ينطبق إلا على الأطراف الذى صدر الحكم فى صالحها. أى أن أنها لن تعيد إلا الأموال التى استقطعتها من المواطن الذى رفع قضية عدم دستورية القانون رقم ٢٢٨. يُذكر أن هذه الضريبة قد أتت بعائدات تبلغ ٢٤٠ مليون جنيه خلال أربعة أعوام من تطبيقها. بالإضافة لذلك أسرعت الحكومة بإصدار قانون جديد يحاول تلافى عيوب القانون القديم : القانون رقم ٢٠٨ لعام ١٩٩٤. وسع هذا الأخير من الضريبة لى تشمل العاملين بالقطاع الخاص، وهكذا تحقق مبدأ المساواة. بالإضافة إلى ذلك فإن القانون الجديد احترام مبدأ تفاوت الضريبة تبعاً لقدرة الممول، وذلك حين فرض أسعاراً مختلفة لها، تزيد بزيادة الدخل. بالرغم من ذلك، لم يسلم القانون من الطعن فى عدم دستوريته، وهو الأمر الذى قضت به المحكمة الدستورية العليا فى عام ١٩٩٨. وقد تأسس الحكم هذه المرة أيضاً على عدم احترام القانون لمبدأ المساواة، لأنه فرض الضريبة على العاملين بأجر فقط، ولم يفرضها على الخبراء العاملين بعقود خاصة.^(٣٠) هذه المرة لم تصدر الحكومة قانوناً جديداً، ولكنها سارعت بالتأكيد على أن حكم المحكمة لا ينطبق إلا على من صدر الحكم فى صالحه.^(٣١) بالإضافة لذلك فقد أصدر رئيس الجمهورية قانوناً فى يوليو ١٩٩٨ ينص على عدم انطباق أحكام المحكمة الدستورية العليا بشكل رجعى فى مجال الضرائب^(٣٢). وهو الأمر الذى بررته أحد المصادر المسئولة بضرورة الحفاظ على الموارد الأساسية للدولة.

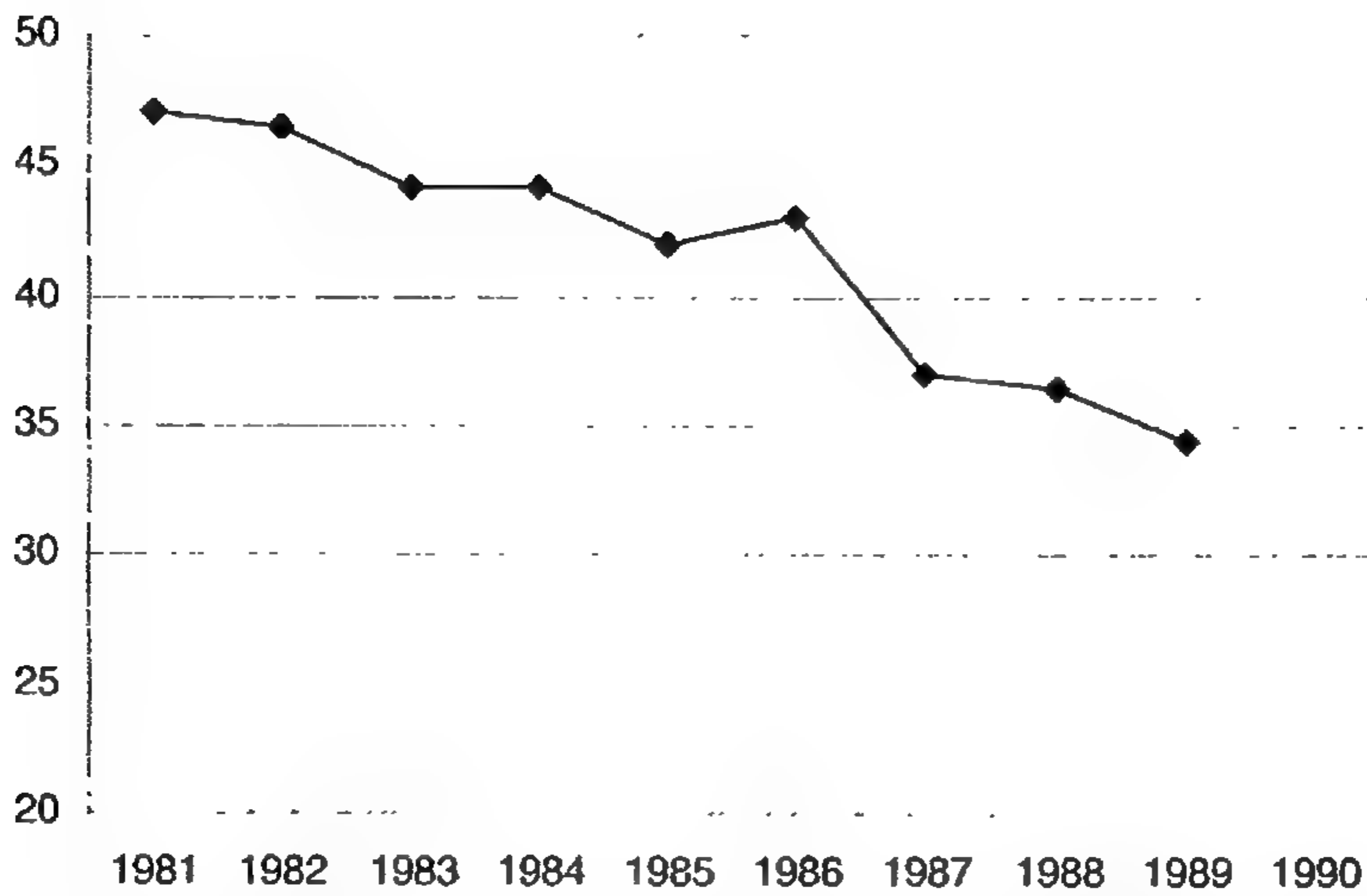
٦ - الحل النهائي: إصلاح نظام الضرائب على الدخل

أوضحنا فيما سبق كيف سعى النظام السياسى فى الثمانينات والتسعينات إلى حل أزمة الدولة المالية بشتى الطرق. فهو قد بدأ باللجوء لضريبة التضخم ثم إلى الضريبة على المصريين العاملين فى الخارج، ثم بالضريبة

العامّة على المبيعات. هذا بالإضافة بالطبع لوسائل أخرى. ولما فشلت كل هذه الوسائل في إيقاف تدهور مالية الدولة، كان على النظام أن يستدير إلى الملف الصعب الذي تحاشى دائماً العمل عليه: إصلاح نظام ضرائب الدخل. وهو الأمر الذي كان عليه أن يلتفت إليه نظراً لتناقص الحصيلة الضريبية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي. انظر شكل ٨.

شكل ٨

إيرادات الدولة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في الثمانينات

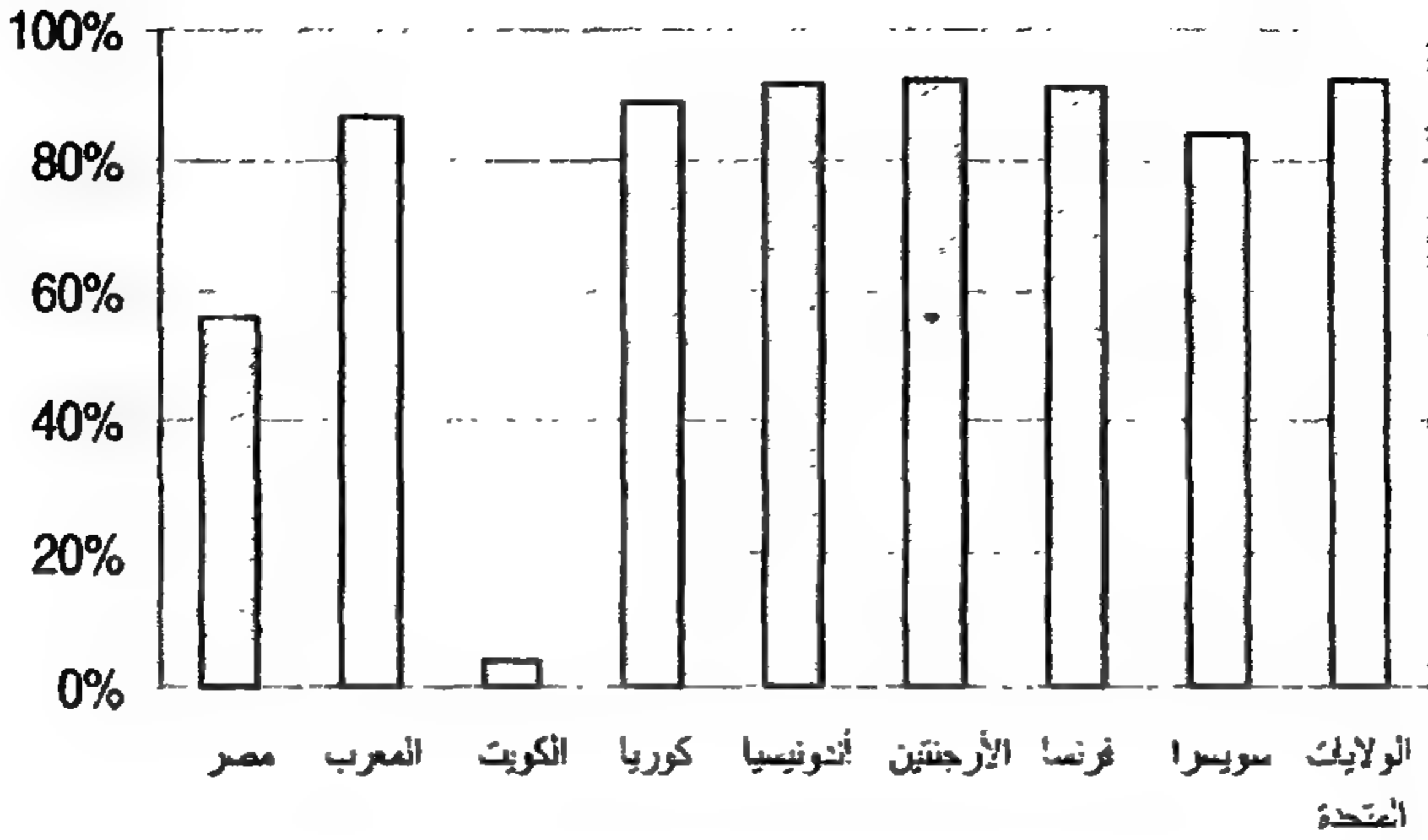


Source : IMF, *Government finance statistics yearbook*, 1992.

شأنها شأن معظم الدول النامية، تحصل الدولة المصرية على إيرادات ضعيفة من الضرائب. وهي وإن كانت حالتها أفضل من الدول التي تكاد لا تحصل على أى إيرادات من الضرائب مثل الدولة البترولية، إلا أن عوائدها الضريبية تظل أقل من دول نامية أخرى. انظر إلى شكل ٩ الذى يتيح بعض المقارنات فى مجال عوائد الضرائب بين مصر ودول أخرى صناعية ونامية.

شكل ٩

الضرائب كنسبة من إجمالي إيرادات الدولة عام ١٩٨٨ في عدة بلدان



Source: IMF, Government finance statistics year book. 1991.

لقد مرت الثمانينات والتسعينات دون أن يتخذ النظام المصري أية إجراء جدي في إصلاح نظام الضرائب على الدخل. كان على التفكير الجدي في ذلك الموضوع أن ينتظر عام ٢٠٠٠ حينما احتل مدحت حسنين مقعد وزير المالية. لم يأخذ هذا الوزير وقتاً طويلاً كي يعلن عن نيته في إصدار قانون جديد يكون بمثابة إصلاح شامل لنظام الضرائب على الدخل. لقد وصل هذا النظام إلى منتهاه من وجهة نظر كل الأطراف في المجتمع. من وجهة نظر الدولة، يعجز هذا النظام عن تحصيل الإيرادات التي تحتاجها وتستهدها. ومن وجهة نظر العديد من الفئات الاجتماعية، هذا النظام غير كفؤ وغير عادل. فالعاملون بأجر، على سبيل المثال، يرون أنهم الفئة الاجتماعية الوحيدة في المجتمع التي تلتزم بدفع الضرائب، وذلك لأن تلك الضرائب تستقطع منهم من المنبع. ورجال الأعمال ينظرون إلى نظام الضرائب باعتباره غير كفؤ وإلى الجهاز الضريبي باعتباره كيان من العصور الوسطى وإلى أسعار الضرائب باعتبارها مجحفة (٤٠% على الأرباح التجارية و٣٢% على الصناعة والصادرات). لكل حيثياته في إدارة النظام الضريبي في مصر، ولكن هناك إجماع على أن نظام الضرائب في مصر في أمس الحاجة لإصلاح شامل.

الخلل فى النظام الضريبي المصري

أن يشرع وزير المالية الجديد فور وصوله إلى مكتبه فى إصدار قانون جديد للضرائب، فذلك يعبر عن ضرورة العمل على تنمية موارد الدولة من الضرائب. الدافع وراء القانون إذن احتياجات دولة، تشهد إيراداتها تناقصاً حاداً وتعرف ميزانيتها عجزاً مزمناً. ولكن الفلسفة التى يقوم عليها هذا القانون تعكس مستوى معين من توازن القوى فى المجتمع، كما تعكس إيديولوجية مسيطرة على المستوى العالمي. المقصود بفلسفة القانون هنا هو الإطار الفكرى الذى يحدد أهداف النظام الضريبي، كما يحدد الأعباء المختلفة التى يجب على كل فئة اجتماعية تحملها. ولكن قبل التعرض لفلسفة القانون سيكون من المفيد أن نبدأ بالحقائق، أى بالخصائص الأساسية للنظام الضريبي المصري. وسأركز هنا على ثلاث خصائص لهذا النظام : تحيزه لصالح الأثرياء وضد العاملين بأجر، والمعدلات الهائلة للتهرب منه، وتكلفة تطبيقه المرتفعة. جدول ٢ يوضح مصادر إيرادات الضرائب فى مصر.

جدول ٢

مصادر الإيرادات الضريبية في عام ٢٠٠١

بالمليون جنيه مصري

الضريبة	2000/1	%
الضرائب على رأس المال	75,5	0,1%
الأرباح التجارية والصناعية	2320,1	4,4%
الضريبة على المرتبات	2109,8	4%
ضرائب المهن الحرة	109,6	0,2%
الضرائب العقارية	2	0,003%
التضامن الاجتماعي	81,9	0,1%
الضريبة العامة على الدخل	68,7	0,1%
الضريبة على شركات الأموال	15773	30%
الضريبة على التركات	3,6	0,017%
إجمالي الضرائب المباشرة	20538,8	39,1%
الضرائب الجمركية	9183,8	17,5%
الضرائب العامة على المبيعات	16524,6	31,5%
الرسوم	2889,3	5,3%
رسوم البترول	705,9	1,3%
رسوم قناة السويس	75	0,14%
رسم تنمية الموارد	825,4	1,5%
ضرائب محلية	663,5	1,1%
رسوم أخرى	952,3	1,8%
إجمالي الضرائب غير المباشرة	31819,8	60,9%
إجمالي إيرادات الضرائب	52358,6	100%

المصدر: وزارة المالية المصرية.

النظام الضريبي المصري لا يحقق العدالة الاجتماعية. ويتضح ذلك على عدة مستويات : أولاً، وكما يوضح الجدول، هناك اعتماد كبير جداً على الضرائب غير المباشرة، وأهمها ضريبة المبيعات. تصل مساهمة

الضرائب غير المباشرة فى إجمالى إيرادات الدولة من الضرائب إلى أكثر من ٦٠%. هذا الميل نحو الاعتماد على الضرائب غير المباشرة أصبح القاعدة المنتشرة على الصعيد العالمى، بسبب تحولات اقتصادية وسياسية عميقة. سنعود إلى هذه النقطة فيما بعد. يكفى أن نذكر الآن أن المالية العامة الكلاسيكية لا تميل للاستخدام المكثف للضرائب غير المباشرة باعتبارها لا تحقق العدالة الاجتماعية. لأن هذه الضرائب التى تفرض على السلع والخدمات، لا تميز، فهى تصيب الغنى كما تصيب الفقير.

هذا الميل نحو الظلم الاجتماعى للنظام الضريبى المصرى يتجلى أيضاً فى المساهمة المحدودة التى يدفعها الأغنياء والشركات فى إعالة الدولة. وهذا ما يتضح بجلاء فى الإيرادات المحدودة جداً للضرائب على رأس المال وعلى الأيلولة. وهو ما يتضح أيضاً فى أن الضريبة على الأرباح الصناعية والتجارية لا تأتى إلا بنسبة ٤،٤% فقط من إجمالى إيرادات الضرائب، فى الوقت الذى يبلغ عدد ممولى هذه الضريبة حوالى ٥ مليون رجل أعمال وتاجر. وهذه الإيرادات المحدودة لضريبة الأرباح الصناعية والتجارية تثير العجب أيضاً لأن هذه الضريبة تستنزف الطاقة الأساسية لمصلحة الضرائب، حيث يعمل بها حوالى ٦٠ ألف كادر. المساهمة الأساسية التى تدفعها الشركات تأتى من الضريبة على شركات الأموال والتى تساهم بحوالى ٣٠% من إيرادات الضرائب. لكن يجب أن نتذكر أن على الأقل نصف مساهمة هذه الضريبة يأتى من مدفوعات هيئات عامة على رأسها الهيئة العامة للبترول وقناة السويس والبنك المركزى. أما بالنسبة للضريبة على أرباح المهن التجارية التى تدفعها فئات مثل الأطباء والمحامين والاستشاريين وغيرهم، فهى لا تتعدى ٠،٢% من إجمالى عائدات الضرائب. أى أنهم يكادون ألا يساهمون بأى شيء على الإطلاق، فى حين أن هذه الشريحة الاجتماعية تتميز بالدخول المرتفعة. أما مساهمات العاملين بأجر فهى تصل إلى ٤%، أى هى تكاد تصل إلى نفس مساهمة دافعى ضريبة الأرباح الصناعية والتجارية.

الخاصية الثانية للنظام الضريبى المصرى تتمثل فى المعدلات الكبيرة للتهرب منه. تقديرات التهرب تتفاوت، وهى تتراوح بين ١٤ و ٢٠ مليار جنيه فى العام. (٣٣) فلنتذكر أن القانون المصرى يعاقب المتهرب بالسجن. ولكن فى الحقيقة لم تطبق هذه العقوبة على أى من المتهربين. (٣٤) فمصلحة

الضرائب تميل للتصالح مع المتهربين في مقابل أن يدفعوا غرامة تصل إلى حوالي ١٠٠% من المبلغ المستحق عليهم. وهو الأمر الذي يجعل من التهرب سلوكاً رشيداً، لأن تكلفة التهرب بسيطة إذا ما وقع المتهرب تحت طائلة القانون. أما في حالة نجاح الممول في التهرب، وهو الاحتمال الأغلب، فإنه بذلك يوفر لخزائنه مبالغ كبيرة. فرجال الأعمال والتجار يعتقدون أن أسعار الضرائب في مصر مبالغ فيها. وفي حقيقة الأمر أن عدم تطبيق عقوبة السجن يشي بضعف الدولة، حيث إنها تطالب المجتمع بدفع نسب معينة من دخول المواطنين ولكنها لا تبدو أي جدية في تحصيل هذه النسب. وفي الحقيقة استخدام الشدة في تحصيل الضرائب يصعب على دولة يقودها نظام سياسى يفتقد للشرعية. هذا بالإضافة بالطبع إلى أن ثقة المجتمع في استخدام الدولة لعائدات هذه الضرائب ضعيفة. سنعود إلى هذه النقطة في الفصل القادم عن الديمقراطية.

الخاصية الثالثة للنظام الضريبي المصري تتمثل في التكلفة المرتفعة لتطبيقه transaction costs. المؤشر الأساسي الذي نعتمد عليه في هذا الصدد هو النزاعات المريرة التي يخوضها المجتمع مع الدولة لعدم دفع الضرائب. المصريون يرفعون على الدولة حوالي ٥٠٠ ألف قضية كل عام، نصفها ضد وزارة المالية.^(٢٥) وهذا الحجم من النزاعات التي يحيط بتطبيق الضرائب يبين أن النظام الضريبي مليء بالثغرات، كما يظهر عدم قبول المجتمع للنظام الضريبي. لقد زاد نصيب القضايا الضريبية من إجمالي القضايا المرفوعة على الدولة من ٣٢،٢% عام ١٩٩٥ إلى ٤٢% عام ٢٠٠٠.^(٢٦) والحقيقة أن كثرة النزاعات حول الضرائب وطول فترة التقاضي تعنى أن تكلفة تطبيق النظام الضريبي في مصر مرتفعة.

هذا اللجوء المتزايد للقضاء من أجل حسم النزاع الضريبي مع الدولة يكشف عن ضعف المجال السياسى في مصر. فوسائل مناهضة دولة الجباية في مصر لم تأخذ شكلاً سياسياً. فالحقيقة أن انحصار الشكل الأساسى لمقاومة الضريبة في "النضال القانوني" يعكس مجالاً سياسياً مغلقاً أو غير متطور. هذا بالإضافة إلى أن القضاء قد أثبت قدرة على الحد من تعسف الدولة في الجباية، مثلما كان الحال في مسألة الضريبة على العاملين المصريين بالخارج. ولكن هذا المنحى القانونى فى الصراع ضد النظام السياسى وضد الدولة لا يقتصر على مسألة الضرائب. إنه سمة أساسية

للصراع ضد النظام السياسى فى عهد مبارك. سنعود لهذه القضية فيما بعد. عرضنا فيما سبق سمات أو مشاكل النظام الضريبي المصري. يدعى مشروع القانون الضريبي الجديد الذى أعدته وزارة المالية أنه سيحل تلك المشاكل. تقوم فلسفة ذلك المشروع على التيار النيوكلاسيكى الذى يمارس، منذ الثمانينات من القرن الماضي، سيطرة وسيادة على الفكر الاقتصادى وعلى فكر المالية العامة فى العالم. مناقشة مشروع القانون الجديد تتطلب الذهاب خارج الحدود المصرية لبيان أسس الفكر النيوكلاسيكى فى المالية العامة بالإضافة إلى الكشف عن العوامل التى ساعدت على نموه وانتشاره.

صعود التيار النيوكلاسيكى فى السياسات الضريبية :

التطورات الضريبية التى عرفتھا الدول الصناعية فى القرن العشرين عكست أربعة متغيرات أساسية : الحروب العالمية، عملية التحول الديمقراطي، تحديث الدولة وظهور الإيديولوجية الكينزية. شهد هذا القرن حروباً عديدة، أهمها بالطبع الحرب العالمية الأولى والثانية. دفعت هذه الحروب الدول إلى استقطاع موارد أكثر فأكثر من سكانها عن طريق زيادة أسعار الضرائب القائمة وعن طريق استحداث ضرائب جديدة. بالإضافة إلى ذلك فإن عملية التحول الديمقراطى التى شهدتها البلدان الصناعية زادت من القوة السياسية للطبقات الوسطى والعاملة، وهو ما أدى إلى إخضاع رأس المال إلى ضرائب لم يكن يعرفها من قبل. الحرب أثرت أساساً على حجم الضرائب، أى من عائداتها كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى. أما الديمقراطية فقد أثرت أساساً على توزيع العبء الضريبي، الذى ابتعد شيئاً فشيئاً عن دخول العاملين بأجر وانتقل أكثر فأكثر إلى دخول الأثرياء.

كان التوسع فى فرض الضرائب مرتبطاً بتحديث الدولة، أى بقدرتها على إحصاء دخول سكانها وتتبعها من أجل استقطاع الضرائب منها. والحقيقة أن ضريبة الدخل التى تعتمد عليها بشكل أساسى الدولة الصناعية، هى اختراع جديد نسبياً. قبل فرض هذه الضريبة كانت الدول تعتمد على استهداف الملكيات مثل العقارات والأراضى الزراعية. بل إنها فى بعض الأحيان، كما حدث فى بريطانيا، كانت تفرض ضرائب على عدد النوافذ فى المنازل، باعتبار أن هذه النوافذ تعكس القدرة المالية للأفراد. هكذا يمكن لزائر بريطانيا حتى اليوم أن يشاهد منازل قام سكانها فى الماضى بسد النوافذ فيها (٣٧)

هذه المتغيرات الثلاثة دعمها عامل إيديولوجى قوى، وهو النظرية الكينزية التى ظهرت فى الثلاثينات ومارست سيطرة على الفكر الاقتصادى والمالى حتى السبعينات. أهم ما يميز النظرية الكينزية كان الدور القوى الذى تعطيه للدولة فى الاقتصاد وفى إعادة توزيع الدخل لصالح الطبقات الوسطى والعاملة من خلال الضرائب، لأن ذلك ليس فقط مطلوباً من زاوية العدالة الاجتماعية، ولكنه مرغوب أيضاً من زاوية النمو الاقتصادى. وقد ساهمت تلك النظرية فى تحقيق "تسوية تاريخية" بين اليمين واليسار بمقتضاها قبل اليمين تدخل الدولة فى الاقتصاد، مقابل قبول التيار العريض لليسار بمبدأ احترام الملكية الخاصة.^(٣٨) وقد نجحت هذه التسوية واستمرت بفضل مرحلة الرخاء الاقتصادى التى شهدتها الاقتصاد العالمى فى الخمسينات والستينات من القرن الماضى.

بعبارة أخرى فإن السياسة الضريبية فى المرحلة التى أعقبت الحرب العالمية الثانية كانت جزءاً لا يتجزأ من السياسة الاقتصادية العامة التى طبقتها الدول الصناعية بفضل التفاعل بين عدة عوامل : اقتصادية (الرخاء) وسياسية (التسوية التاريخية بين اليمين واليسار) وإيديولوجية (الكينزية). الصورة تغيرت كثيراً فى الثمانينات. فقد اجتاحت الكثير من دول العالم من الشمال إلى الجنوب "إصلاحات" عميقة فى نظمها الضريبية. فمن الولايات المتحدة وبريطانيا وكندا والسويد شمالاً إلى جاميكا وإندونيسيا والجابون جنوباً. والقائمة تطول جداً. كان الملمح الأساسى لهذه الإصلاحات تخفيض الضرائب على الأغنياء وعلى أرباح الشركات واستبدالها بضرائب على المبيعات.^(٣٩) البلد الصناعى الوحيد الذى سار عكس الاتجاه فى الثمانينات كان فرنسا. حاول الرئيس الجديد، فرانسوا ميتران والذى أتى إلى السلطة على رأس تحالف بين الاشتراكيين والشيوعيين، أن يطبق سياسية كينزية فى الاقتصاد، وهكذا زاد من الضرائب على أرباح الشركات. ولكن بعد أن اتضح لميتران ميل رعوس الأموال للهرب من فرنسا، تراجع بسرعة عن سياساته ولحق ببقية الدول الصناعية فى انتهاج سياسة ضريبية نيوكلاسيكية.^(٤٠) يبدو أنه كانت هناك قوة هائلة تدفع الدول لتبنى نفس السياسات الاقتصادية. يعتقد البعض أن تلك القوة هى عملية العولمة الاقتصادية. يلخص "ماكزى" و"لى" الفكرة حينما يقولان: "سمحت ثورة تكنولوجيا الاتصالات للشركات بأن تنقل استثماراتها بمجرد الضغط على

زر. وهذه الثورة لم تزد فقط من التنافس بين الشركات ولكنها زادت أيضاً من تنافس الدول على جذب الشركات للعمل داخل بلادها وعلى الحفاظ على تلك الشركات العاملة فيها بالفعل. هذه المنافسة دفعت الدول للحد من الضرائب ومن القيود على التجارة الخارجية. وهكذا فإن تناقص القوة الضريبية للحكومات قد حد من قدرتها على الحكم^(٤١).

والحقيقة أن الرأي القائل بأن السياسات الضريبية الجديدة أقل ميلاً لتحقيق العدالة الاجتماعية لا يحتكره المحللون من التيار اليساري. انظر إلى ما يقوله فيتو تانزي^(٤٢)، الخبير بصندوق النقد الدولي والذي يعمل حالياً مستشاراً اقتصادياً لسيلفيو برليسكوني، رئيس الحكومة الإيطالية: "التقارب الذي يحدث بين السياسات المالية في الدول المختلفة، والذي ينمو بفعل المنافسة على جذب رؤوس الأموال، سيؤدي إلى تخفيض أسعار الضرائب، وهو الأمر الذي سيحد من قدرات الحكومات على استخدام السياسة المالية في الرعاية الاجتماعية. يبين المسح الذي تم في ١٤ دولة صناعية أن متوسط الضرائب على الشركات قد انخفض من ٤٦% في المتوسط عام ١٩٨٥ إلى ٣٣% عام ١٩٩٩".

لاشك أن عولمة رأس المال، أي حريته في الحركة بين الدول قد مارست ضغطاً شديداً على الحكومات لتخفيض الضرائب على أرباح الشركات. على أنه لا يجب إغفال دور العوامل السياسية والإيديولوجية. لقد شهدت الثمانينات والتسعينات تراجعاً حاداً لليسار على المستوى العالمي، لم ينعكس فقط في الخسائر الانتخابية التي حققها ذلك التيار، ولكن أيضاً في تبنيه سياسات ليبرالية. هذا المد اليميني ساعد السياسات الضريبية الجديدة على الانتشار. بالإضافة إلى هذا العامل السياسي كان هناك عامل إيديولوجي أيضاً تمثل في صعود الفكر النيوكلاسيكي على حساب الفكر الكينزي في الأوساط الأكاديمية وفي المؤسسات المالية الدولية التي تضع الأجندة الفكرية للاقتصاد العالمي. وقد أنتج ذلك انقلاباً في الفكر الضريبي. في ظل الكينزية تكون الضرائب على الشركات مرتفعة نسبياً من أجل إعادة توزيع الدخل. ولكن في ظل النيوكلاسيكية، تكون الضرائب على الشركات أقل بكثير لأن ذلك يؤدي إلى مزيد من التوظيف.

التحولات التي حدثت للسياسات الضريبية في العالم الثالث تخضع لنفس

المتغيرات التي أثرت على الدول الصناعية. لكن خصوصية دول العالم الثالث تكمن في أن دور المؤسسات المالية الدولية كان مهم جداً هنا بسبب حاجة هذه الدول إلى تعاون هذه المؤسسات المالية لجدولة الديون المستحقة عليها، والتي كانت مشكلة متفجرة في الثمانينات. وكان دور هذه المؤسسات حاسماً في تعديل السياسات الضريبية هناك لأن الفكر النيوكلاسيكي كان قد سيطر عليها منذ السبعينات.

هكذا فإن الإصلاحات الضريبية اجتاحت العالم الثالث في الثمانينات، وانعكس ذلك في زيادة أهمية الضرائب غير المباشرة في توليد دخول الدولة، وتناقص أهمية الضرائب المفروضة على أرباح الشركات. يوضح بارتازاراتي^(٤٢) أن متوسط الضرائب على أرباح الشركات قد تناقص في أمريكا اللاتينية من ٤٣،٣% في ١٩٨٦، إلى ٣٦% في عام ١٩٩٢ وإلى ٢٧،٦% في ١٩٩٨. وأشار إلى أن ذلك الانخفاض كان أقوى في أمريكا اللاتينية عنه في الدول الصناعية. أما أثر^(٤٤) فهو يشير إلى اتخاذ السياسة الضريبية نفس الاتجاه في جنوب شرق آسيا. ولكنه يلاحظ أن البلد الوحيد الخارج عن الإجماع في هذا الصدد كان كوريا الجنوبية، التي سارت في الاتجاه المعاكس. يرجع ذلك إلى عملية التحول الديمقراطي الذي شهدها هذا البلد. فبعد سقوط الديكتاتورية هناك حاولت الحكومة الجديدة المنتخب ديمقراطياً أن تحقق بعض العدالة الاجتماعية عن طريق التركيز على الضرائب المباشرة عوضاً عن الضرائب غير المباشرة. هكذا ففي الوقت الذي قلت فيه مساهمة الضرائب المباشرة في إيرادات الدول الأخرى زادت هذه المساهمة في كوريا من ٤١،١% في ١٩٨٧ إلى ٥٣،٨% في ١٩٩٤^(٤٥).

مشروع القانون الضريبي المصري: نيوكلاسيكي

في ضوء هذه التحولات في السياسة الضريبية على الصعيد العالمي يمكن أن نتفهم اتجاهات السياسة الضريبية المصرية الآن. كما قلنا أعلاه فإن الاتجاه العالمي منذ الثمانينات هو زيادة إيرادات الدولة من الضرائب غير المباشرة. وهو ما حدث بالفعل حين طبقت الدولة المرحلة الأولى من الضريبة العامة على المبيعات سنة ١٩٩١ في إطار برنامج الإصلاح الاقتصادي الموقع مع البنك الدولي، ثم تأكد هذا الاتجاه بتنفيذ المرحلة الثانية

سنة ٢٠٠١. بالإضافة لذلك فإن القانون الضريبي الجديد على الدخل الذى صاغته وزارة المالية فى عهد مدحت حسنين يكشف عن فكر نيوكلاسيكى لا ريب فيه. الفكرة الأساسية التى يتأسس عليها هذا القانون هى "المعادلة السحرية" النيوكلاسيكية : "لكى تزيد من إيرادات الضرائب يجب أن تخفض من أسعار الضرائب نفسها." فتخفيض أسعار الضرائب يؤدى إلى زيادة دخل الشركات القابل لإعادة الاستثمار. وزيادة الاستثمار تؤدى بالضرورة إلى زيادة التوظيف ونمو الدخول ومن ثم زيادة الإيرادات الضريبية. مما يدعم هذه الفكرة فى مصر حقيقة أن معدلات التهرب فى مصر مرتفعة جداً. لذلك فإن تخفيض أسعار الضرائب من المفترض أن يشجع رجال الأعمال على الالتزام وعلى دفع ما عليهم من ضرائب للدولة. فمن الشائع أن التهرب فى مصر يرجع جزئياً إلى أسعار الضرائب المرتفعة. لذلك يكون التهرب جدير بالمخاطرة. تنطبق الفكرة نفسها على أصحاب المهن الحرة، حيث إن تخفيض أسعار ضرائبهم من المفترض أن يؤدى بهم إلى نسبة أعلى من الالتزام. هكذا فإن مشروع القانون الجديد^(٤٦) خفض من الحد الأقصى للضريبة على الأرباح التجارية من ٤٠% إلى ٣٠% والصناعية من ٣٢% إلى ٣٠% وأرباح المهن الحرة من ٤٠% إلى ٣٠%. وبهذا تصل مصر إلى درجة معقولة من التنافسية مع الدول النامية الأخرى. انظر جدول ٣ الذى يبين أسعار الضرائب فى مصر الآن بالمقارنة مع بعض الدول المختارة من العالم الثالث.

جدول ٣

أسعار الضرائب على أرباح الشركات في بعض الدول المختارة من العالم
الثالث عام ٢٠٠٠

الدولة	أسعار الضرائب على أرباح الشركات %
مصر	32-40
تركيا	33
المغرب	35
تونس	35
إسرائيل	36
الأرجنتين	35
البرازيل	37
شيلي	15
المكسيك	35
بيرو	30
إندونيسيا	30
سنغافورة	26
هونغ كونج	16
كوريا الجنوبية	31

Source: KPMG, KPMG corporate tax rate survey. 2000. Cited in Hanaa Kheir el-Dine et al., *Marginal effective tax rates and investment decisions in Egypt*. The Egyptian center for economic studies, working paper No. 45. Cairo: 2000.

على الرغم من أن مشروع القانون الجديد صادر أساساً لتخفيض أسعار الضرائب على الشركات من أجل زيادة تنافسية مصر في جذب الاستثمارات، فإن المشروع أراد أن يعطي الانطباع بتخفيضات وفوائد تعم على الجميع. هكذا فإن المشروع أعلن عن إعفاءات للفئات الأكثر فقراً. فقد رفع حد الإعفاء (الدخل الذي ليس مطالب بـضرائب) من ٢٠٠٠ جنيه إلى ٢٥٨٠ جنيه سنوياً للأعزب، ومن ٢٥٠٠ جنيه إلى ٣٣٦٠ جنيه للمتزوج، ومن ٣٠٠٠ جنيه إلى ٤٢٠٠ جنيه إلى المتزوج ويعول. هذا بالإضافة إلى بعض التخفيضات في أسعار الضرائب.

لقد كشف النقاش الذي دار حول مشروع القانون الجديد عن عدم رضا العديد من الفئات الاجتماعية عن التخفيضات التي قررها. فقد اعتبر رجال الأعمال العاملون في التجارة أن تخفيض أسعار الضرائب من ٤٠% إلى ٣٠% هو تخفيض غير كاف. أما الصناعيون والمصدرون فقد رأوا أنهم لم يربحوا شيئاً تقريباً لأنهم سوف يدفعون ٣٠% في ظل القانون الجديد، بينما كانوا يدفعون ٣٢% في ظل القانون الحالي^(٤٧). الأمر ينطبق أيضاً على العاملين بالمهن الحرة الذين يرون أن نسبة ٣٠% تظل نسبة مرتفعة. بالإضافة لذلك، فإن البعض رأى أن رفع حد الإعفاء من الضريبة الذي جاء به مشروع القانون الجديد لا يوازي ارتفاع تكلفة المعيشة اليوم^(٤٨).

إحدى النقاط التي تجاهلها مشروع القانون كانت قضية الإعفاءات الضريبية. كان القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٤ وتعديلاته، والقانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ عن المدن الصناعية الجديدة قد قدما إعفاءات كبيرة للمشروعات العاملة في المدن الجديدة : ١٠ سنوات إعفاء من الضريبة على الدخل. وكان الدافع وراء تلك الإعفاءات الرغبة في تشجيع الاستثمارات المحلية والأجنبية. ولكن كان من الواضح منذ الثمانينات أن ذلك النظام لم يحقق المنتظر منه، وأنه قد ضيع على الدولة إيرادات ضريبية كبيرة. هذا بالإضافة إلى ما هو معروف من قيام بعض الشركات التي استنفذت فترة الإعفاء بإعادة تسجيل نفسها باسم جديد من أجل الاستفادة من فترة إعفاءات جديدة. حتى الثمانينات كانت الانتقادات الموجهة لنظام الإعفاءات تقتصر على الأوساط اليسارية. أما في التسعينات فقد امتدت الانتقادات لتشمل أيضاً الأوساط الأكاديمية الليبرالية وبعض جماعات رجال الأعمال. وقد أوضحت بعض الدراسات أن رجال الأعمال يفضلون أسعار ضرائب مخفضة عن فترة إعفاء تعقبها أسعار ضرائب مرتفعة.^(٤٩) هذه الخلاصة تسير في نفس اتجاه المؤسسات المالية الدولية مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي اللذين لا يفضلان أسلوب الإعفاءات الكاملة والمحدودة في الوقت.

خلاصة القول إن هناك توافقاً عاماً على أن الإعفاءات غير مجدية. هذا بالإضافة إلى أن استنفاد العديد من رجال الأعمال لفترة الإعفاء أو اقترابهم من ذلك، جعل مصالحهم متجهة ناحية تخفيض أسعار الضرائب في مقابل إلغاء الإعفاءات، وهو الموقف الذي تبناه اتحاد الصناعات على سبيل المثال^(٥٠).

على الرغم من التوافق العام على ضرورة إلغاء نظام الإعفاءات أو على الأقل ترشيده فإن مشروع القانون الجديد لم يمس هذه الإعفاءات. هناك بالطبع رجال أعمال مازالوا يستفيدون من النظام القديم ولن يسلموا بسهولة أمام الإلغاء. ربما تكون الحكومة قد خافت أن يؤدي إلغاء الإعفاءات إلى خلق مناخ طارد للاستثمارات. لكن هذا لا يفسر وحده القضية. الحقيقة أن هناك حارساً قوياً من داخل الدولة لنظام الإعفاءات : الهيئة العامة للاستثمار. تأسست هذه الهيئة في منتصف السبعينات لتشجيع الاستثمار، وهي التي تتولى الإشراف على نظام الإعفاءات هذا. لذلك فمن الطبيعي أن إلغاء هذا النظام يمثل انتقاصاً مباشراً في سلطاتها.

تجب الإشارة إلى بعض التحولات التي حدثت قبل الانتهاء من هذا الكتاب. فبتغيير الحكومة في يونيو ٢٠٠٤، خرج وزير المالية، مدحت حسانين، من التشكيل الوزاري الجديد واحتل مقعده يوسف بطرس غالي. وبهذا يكون حسانين قد خرج من الوزارة قبل إقرار المشروع الذي كان قد أنجزه عام ٢٠٠١ والذي ظل في أروقة الحكومة بدون أن يرى النور. ربما يفسر هذا التأخير البطء الشديد الذي يشوب جهاز الدولة، خاصة منذ تولى مبارك الحكم في عام ١٩٨١. وربما يفسره الخلافات التي اكتتفت القانون الجديد. فكما قلنا ارتأى أوساط رجال الأعمال أن نسبة ٣٠ % على الأرباح الصناعية والتجارية لا تزال مرتفعة.

على أية حال، أعاد الوزير الجديد، يوسف غالي، طرح مشروع القانون الضريبي في نفس فلسفته ولكن مع بعض التعديلات. لعل التعديل الأهم على المشروع يكمن في تخفيض الحد الأقصى للضريبة على الشركات إلى ٢٠% وبذلك حصل رجال الأعمال على تخفيض يصل إلى النصف. وهكذا فإن وزير المالية الجديد يقوم برهان كبير ومخاطرة شديدة. وقد تردد عنه قوله أن القانون الجديد يشبه لعبة الروليت (لعبة الرهان)، أي أن تكسب كل شيء أو تخسر كل شيء. فإما أن ينجح به في كبح جماح الانخفاض الذي يصيب إيرادات الدولة، وإما أن يُغرق القانون الجديد الدولة في قاع الأزمة. والأمر بالطبع متوقف على استجابة رجال الأعمال لهذا التخفيض. إذا زاد التزامهم بدفع الضرائب فسيعوض ذلك الإلتزام الانخفاض في أسعار الضرائب. ولكن ماذا لو لم يؤد القانون الجديد إلى زيادة الإلتزام ؟ من الصحيح أن الفكرة التي تطرحها وزارة المالية منطقية. لا شك أن تخفيض

أسعار الضرائب يشجع على الالتزام، لأن الضرائب المرتفعة تجعل من التهرب مغامرة مربحة. ولكن هذه الفكرة تتأسس على افتراض خاطئ وهو أن التهرب يعود فقط إلى ارتفاع أسعار الضرائب. لكن في الحقيقة المسألة أكثر تركيباً. فالتهرب يعود أيضاً إلى سهولة تحققه، بما أن الجهاز الضريبي في مصر يعاني من معدل مرتفع من الفساد. وحتى هذه اللحظة لم يطرح وزير المالية الجديد مشروعاً لإصلاح الجهاز الذي يحتل قمته. والتهرب أيضاً له أسباب سياسية. فحينما يفقد النظام السياسى الشرعية فى الحكم، وحينما تكون القناعة السائدة أن الدولة تتفق عائداً الضرائب على بيروقراطيتها الفاسدة، وحينما تكون الشفافية فى إنفاق الدولة محدودة، تظل دوافع التهرب قائمة. وهذه المشاكل لا تستطيع وزارة المالية أن تعالجها، لأنها تخص النظام السياسى كله وتلحق بالدولة برمتها.

٦- اللجوء للرأسمالية: "الدور الاجتماعى" لرجال الأعمال

أحد الاستراتيجيات التى لجأ إليها النظام المصرى لتعويض التناقص فى الإيرادات الريعية، كان اللجوء لرجال الأعمال كي يدفعوا تبرعات لأعمال المنفعة العامة أو للمجتمع philanthropy. نحن لا نقصد هنا الصدقات، أى التدفقات المالية من أفراد لأفراد، ولكن نقصد التدفقات المالية من أفراد وهيئات للدولة أو لبعض الوظائف العامة. كأن يساهم رجل أعمال مثلاً فى تجميل مدينة أو فى بناء مدرسة. وهذا يعد بمثابة خصخصة للنظام الضريبي. فبدلاً من أن يدفع رجل الأعمال الضريبة للدولة، لكى تتولى هى بناء المدارس، فهو يقوم بنفسه ببناء المدرسة. ليس هناك أرقام متاحة عن هذه الظاهرة. ولكن الشواهد من الواقع كثيرة على نموها وانتشارها. فهذه الظاهرة مسجلة فى العديد من الأحيان على الميادين التى تحمل أسماء رجال الأعمال أو الشركات التى شاركت فى تطويرها. وقد رأينا فى الفصل الخاص بالمستوى المحلى من الدولة كيف تأسست تجربة تطوير مدينة الإسكندرية على تبرعات رجال الأعمال. بالإضافة لذلك فانتشار تلك الظاهرة ثابت أيضاً فى بعض الدراسات التى أشارت إلى ذلك^(٥١).

من الطبيعى أن تكون للتبرعات التى يدفعها رجال الأعمال للدولة ثمن. وهذا الثمن قد يكون مادي. أى أن يحصل رجل الأعمال المتبرع على

إعفاءات من بعض الالتزامات كالرسوم، أو أن تقدم له مؤسسات الدولة بعض الامتيازات مثل عقود مقاولات أو عقود توريد أو خلافة. ولكن الثمن قد يكون معنوياً أو رمزياً، كأن يُكتب اسم المتبرع على المتبرع به، كما رأينا في حالة الميادين في الإسكندرية وأيضاً في القاهرة. والثمن المعنوي قد يدفع لكل رأسمالي على حدة. ولكن هناك ثمناً قامت الدولة بدفعه لفئة رجال الأعمال ككل. ففي عقد التسعينات، قام التلفزيون، الجهاز الأيديولوجي للدولة، بتغيير صورة رجال الأعمال التي تظهر على الشاشة. كانت صورتهم التقليدية في الأعمال الدرامية قبل ذلك أقرب للأفاكين والنصابين. ولكن الأمر تغير نسبياً في التسعينات على سبيل المثال، وبدأ التلفزيون في تسليط الأضواء على رجال أعمال من الأخيار، كما بدأ يردد بقوة "الدور الاجتماعي لرجال الأعمال"، سواء كدور تلعبه هذه الفئة بالفعل، أو كدور مطلوب منهم.

السؤال الذي يهمننا هنا هو الآتي: هل يُضعف لجوء النظام السياسي لتبرعات رجال الأعمال من سيطرة هذا النظام على المجتمع؟ في كتابها "خصخصة الدولة"^(٥٢) تجيب بياتريس هيبو على هذا السؤال بالنفي، وتقدم فرضية مفادها أن قدرة النظام السياسي على تعبئة الأموال من رجال الأعمال تكشف عن "سيطرة على المجتمع وعن قدرة كبيرة على تدعيم السلطة المركزية. النموذج الذي طرحته لتدعيم فكرتها كانت تجربة الصندوق الوطني للتضامن في تونس، الذي أسسه الرئيس بن علي في عام ١٩٩٢، والذي تأتي موارده من تبرعات رجال الأعمال. وهي تعتقد أن هذا الصندوق، الذي يتحكم في موارد كبيرة، هو بمثابة نظام مالي مواز لنظام الدولة. فالرئيس وحده هو الذي له اليد العليا على هذه الصندوق، وهو ينفق منه على أعمال المنفعة العامة من أجل تعظيم شعبيته. وإيرادات ونفقات هذا الصندوق لا تحتسب في ميزانية الدولة. بهذا المعنى تقول هيبو إن الدولة تتعرض للخصخصة. ولكنها تؤكد أن ذلك لم يؤثر بالسلب على نفوذ وسلطة الرئيس بن علي.

نفس الفكرة نجدها عند بول فين صاحب كتاب "الخبز والسيرك"^(٥٣)، الذي ينظر للموضوع من زاوية تاريخية. فهو لا يرى أن تبرعات الأثرياء لأعمال المنفعة العامة تهدد سلطة الدولة. فليس هناك وظائف تقوم بها الدولة بشكل مطلق، كما أنه ليس هناك وظائف تكون موكولة للقطاع الخاص بشكل

تأم. فالوظائف التي تحتكر الدولة ممارستها تختلف من مجتمع لآخر ومن وقت لآخر. فبعض الدول اضطلعت بما كان يُعتبر من وظائف القطاع الخاص، بداية من التأمين الصحي ووصولاً إلى رعاية الفن والأدب. كما نرى في بلدان أخرى الفاعلين الخاصين يقومون بوظائف تكون تقليدياً للدولة. بل إن هناك بعض الحضارات التي قام فيها محكمون من الأفراد بوظيفة القضاء. لذلك فإن اضطلاع أفراد أو هيئات خاصة بوظائف الدولة لا يعنى بالضرورة انتقاصاً من سلطتها، وإنما هو إعادة تعريف لها.

مع الاعتراف بأن لجوء السلطة السياسية لطلب المعونات من القطاع الخاص لا يؤدي بالضرورة إلى إضعاف سيطرتها على المجتمع، فإن الأمر يحتاج إلى مزيد من التوقف. التجربة التونسية التي طرحتها هييو مبنية على سيطرة مطلقة للرئيس على تعبئة الموارد من رجال الأعمال، مما يقلل من مخاطرها. ولكن الحالة المصرية تكشف عن قدر أقل من المركزية. لقد رأينا في فصل المحليات أن هناك قدراً من اللامركزية في تعبئة واستخدام تبرعات الرأسماليين. فالمحافظون فاعلون أساسيون في هذه القضية، كما رأينا في الإسكندرية. والأمر لا يقتصر فقط على المحافظات، بل امتد لمؤسسات عامة عديدة، حتى الجامعات وبعض الكليات. بهذا تكون العديد من المؤسسات العامة خاضعة للمصالح الخاصة التي تمول جانباً من احتياجاتها، ومتحررة جزئياً من قيود السلطة المركزية التي لم تعد تستطيع تلبية احتياجاتها الأساسية.

اضطرار السلطة السياسية إلى منح بعض الأفراد والهيئات الخاصة الحق في المساهمة في أعمال المنفعة العامة أو مساعدة الجماعة في وقت الأزمات، يحمل معه مخاطر تشكل مراكز مستقلة من النفوذ السياسي. لأن الإنفاق يؤدي بالضرورة إلى خلق أتباع مخلصين. والحقيقة أن النظام السياسي المصري يحاول أن يقلل من مخاطر ذلك عن طريق إدارة المسألة بالمنطق الأمني. فلنعطى مثلاً على ذلك: حينما ضرب الزلزال مصر في عام ١٩٩٢ خفت جماعة الإخوان المسلمون لمساعدة المجتمع عن طريق توزيع المساعدات على الأهالي. هذا ما جعل النظام السياسي يهرع إلى إصدار أمر عسكري يحظر تلقى أو توزيع المساعدات إلا للجهات العامة. لقد غض النظام السياسي الطرف عن بعض النشاط للإخوان المسلمين في مجال الخدمة الاجتماعية في مراحل عديدة، وهو النشاط الذي ساعد

الجماعة على تكوين شبكات واسعة من التأييد. ولكن أن يصل هذا النشاط إلى مستوى الظهور بشكل المنقذ للمجتمع في وقت الأزمات، مثل حالة زلازل ١٩٩٢، فهذا لم يكن ممكناً. الجهة الأساسية التي كان لها الحق في الظهور هكذا كانت القوات المسلحة التي أقامت الخيام ووزعت البطاطين على المنكوبين.

النظام السياسى إذن توسع خلال التسعينات في طلب الإعانات من القطاع الخاص. ولكنه حاول أن تكون تعبئة المعونات تحت إدارته وأن تقتصر على المخلصين له. وبالعودة لمثال الزلازل، قامت قرينة الرئيس بحملة لجمع تبرعات لإصلاح المدارس التي تهمت، ولبناء مدارس جديدة. وقد لجأ النظام هنا إلى قاعدة المخلصين له من رجال الأعمال. وتضمنت الحملة أن يعلن التلفزيون عن أسماء المتبرعين فور تلقى تبرعاتهم. أى أن الدولة كانت تسدد في الحال ثمن التبرع.

ملخص القول، لجوء النظام السياسى إلى طلب التبرعات من رجال الأعمال، أو سماحه لهم بالمشاركة في أعمال المنفعة العامة بمواردهم الخاصة عوضاً عن موارد الدولة، يحمل معه الكثير من المخاطر. حاول النظام المصرى السيطرة على تلك المخاطر، ونجح إلى حد كبير. ولكن السيطرة تصبح أكثر صعوبة كلما زاد هذا الدور الاجتماعي.

٧- التوريد الإجبارى للعملة الصعبة: العودة للأساليب البيروقراطية في تعبئة الموارد

في مارس ٢٠٠٣، أصدر رئيس الوزراء، عاطف عبيد، القرار رقم ٥٠٦ الذى يفرض على المصدّرين توريد ٧٥% من العملات الصعبة التي حققوها في عملية التصدير. كان سعر الصرف الرسمى للجنيه المصرى في تلك الفترة حوالى ٦ جنيهات للدولار الأمريكى الواحد. أما سعر الصرف غير الرسمى فكان حوالى ٧ جنيهات. وفي هذه الحالة فإن كل دولار يتم توريده لبنوك الدولة بالسعر الرسمى يتضمن خسارة للمصدر تبلغ جنيهًا. هذا الجنيه يصب في خزانة الدولة. نظام التوريد الإجبارى للعملات الصعبة يتضمن إذن ضريبة متخفية من الدولة على المصدّرين.

جاء القرار رقم ٥٠٦ بهدف السيطرة على سعر صرف الجنيه الذى

شهد مرحلة من انخفاض سعره أمام الدولار. فبعد أن حافظ الجنيه على سعر صرفه طوال التسعينات، بدأ في الانخفاض السريع بداية من عام ٢٠٠٠. وبالرغم من أن القرار كان له أهداف في السياسة النقدية (السيطرة على سعر العملة) فإنه كان يحمل بعض النتائج المالية (حصول الدولة على ضرائب مستترة من المصدّرين).

اعتبرت بعض أوساط رجال الأعمال أن القرار ٥٠٦ يمثل عودة للأساليب البيروقراطية في إدارة الاقتصاد^(٥٤)، وتراجعاً كبيراً في التحول ناحية الليبرالية الاقتصادية، الذي بدأ في عام ١٩٩٠. وكان للمنظمات "الحرّة" لرجال الأعمال، مثل جمعية رجال الأعمال المصريين، موقفاً ناقداً لهذا القرار أكثر من المنظمات الكوربوراتية، مثل الاتحاد العام للغرف التجارية، التي لا تزال الدولة تسيطر عليها. فعلى سبيل المثال قامت منظمة رجال الأعمال المصريين بتوجيه رسالة إلى رئيس الوزراء ذكرت فيها ما رأت أنه أضراراً بالغة تلحق بالاقتصاد وبالصادرات المصرية جراء القرار ٥٠٦.^(٥٥) أما اتحاد الغرف التجارية فلم يتخذ أى موقف واضح. بل أن رئيسه، خالد أبو إسماعيل، الذي يشغل أيضاً عضوية مجلس السلع الزراعية كان قد أعلن أن هذا المجلس يُعد قائمة سوداء بالمصدرين للحاصلات الزراعية الذين لا يوردون للبنوك حصيلة العملات الصعبة التي يحصلون عليها.^(٥٦)

أما وزارة التجارة الخارجية، التي من المفترض أن تكون قريبة من المصدرين، والتي ترأسها في هذه الفترة، يوسف بطرس غالي، أحد أكثر المسؤولين ليبرالية، فقد اضطرت على ما يبدو إلى المشاركة في الحملة على المصدرين. وقد أعلن عن تكوين شبكة معلومات بين وزارة التجارة الخارجية وبين مصلحة الجمارك، حتى تحصل وزارة التجارة على معلومات دقيقة عن المصدرين وحجم صادراتهم. وبمقتضى هذه المعلومات قامت وزارة التجارة الخارجية بتعليق نشاطات بعض المصدرين الذين لم يسلموا حصيلة صادراتهم من العملات الصعبة.^(٥٧)

على أن هذا القرار تعرض للطعن أمام القضاء. وفي ٢٠٠٤/١٢/١٣ ألغت محكمة القضاء الإداري في مجلس الدولة قرار رئيس مجلس الوزراء، ومحافظ البنك المركزي، بإلزام الجهات والهيئات والشركات والأفراد ببيع ٧٥%، مما يرد إليها من مدفوعات بالنقد الأجنبي إلى البنوك خلال

أسبوع من تاريخ ورودها. وقالت المحكمة إن القرار يعد عدواناً وخروجاً على أحكام القانون.

٨- تنظيم القطاع غير المنظم

شأنها شأن كل الدول النامية فإن مصر تحتوى على قطاع من الاقتصاد يعمل خارج الإطار المؤسسى والقانونى الرسمى يطلق عليه القطاع غير المنظم. هذا القطاع يمارس أنشطة مشروعة ومقبولة اجتماعياً، ولكنه لأسباب كثيرة فضل ألا يسجل نفسه لدى الدولة، وألا يدخل فى علاقات مع الكثير من مؤسساتها. تشير بعض التقديرات إلى أن وحدات القطاع غير المنظم تصل إلى حوالى ٤٠% من الوحدات العاملة بالاقتصاد وتقوم بتشغيل أكثر من ٤٠% من قوة العمل المصرية.^(٥٨) وبطبيعة الحال فإن أكثر مؤسسات الدولة التى لا تفضل وحدات القطاع غير المنظم إقامة أية علاقات معها هى وزارة المالية. هذا القطاع إذن لا يدفع ضرائب. لذلك فمن الطبيعى أن تستدير السلطات المالية إلى ذلك القطاع للبحث عن إيرادات هناك، بعد أن استنفذت وسائل أخرى كثيرة، كما رأينا أعلاه، فى الحصول على إيرادات جديدة.

بدأت هذه العملية فى عام ٢٠٠٠ حينما شرع وزير المالية الجديد، مدحت حسانين، فى تكوين تصور وقاعدة معلومات عن هذا القطاع.^(٥٩) وقد لجأ الوزير فى ذلك للتعاون مع مركزين اقتصاديين. الأول هو المركز المصرى للدراسات الاقتصادية، وهو مؤسسة بحثية خاصة نجحت فى السنوات العشر الماضية فى أن تكون معملاً لأفكار think tank الليبرالية الاقتصادية فى مصر. المركز الثانى هو مركز الليبرالية والديمقراطية فى بيرو والذى يترأسه هرناندو دى سوتو، وهو اقتصادى ذاع صيته فى الفترة الأخيرة بفضل أطروحته عن "رأس المال الميت". ففى كتابه "سر رأس المال"^(٦٠)، حاول دى سوتو تفسير تأخر العالم الثالث بالنسبة لدول الشمال بانتشار رأس المال الميت بها، والذى يتشكل من الأصول الاقتصادية والمالية غير المسجلة فى الاقتصاد الرسمى، كالعقارات والورش التى تعمل فى الظل. وتتبع الطبيعة الميتة لهذا الرأسمال من حقيقة أنه لا يمكن استخدامه كضمان للحصول على قروض. فصاحب العقار المسجل فى

الشهر العقاري، على سبيل المثال، يستطيع الحصول على قرض بضمان هذا العقار. وهو ما لا يتيح لصاحب العقار غير المسجل. بالإضافة إلى ذلك فإن وحدات القطاع غير المنظم لا تستطيع الحصول على أشكال أخرى من المساندة من جانب الدولة. وبهذا فإن دخول القطاع غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم هو بمثابة إحياء لرأس مال ميت.

سنكتفى بهذا القدر في عرض أطروحة دى سوتو لأن التعرض لها بالتحليل وبالنقد يخرج عن موضوع دراستنا. يكفي أن نذكر هنا أن الهدف العملى المُعلن لهذه الأطروحة هو هدف تنموي: تنشيط قطاع من الاقتصاد لا يستطيع أن ينمو لأنه لا يحظى بالاعتراف الرسمي. ولكن "الأعراض الجانبية" لهذه الأطروحة تتمثل في دخول الوحدات غير المنظمة تحت طائلة النظام الضريبي. إنها تلك "الأعراض الجانبية" للأطروحة، أى زيادة الحصيلة الضريبية، هى التى دفعت وزارة المالية للاهتمام بها والاستعانة بدى سوتو من أجل نشرها.

وقد أعلنت نتائج الدراسة التى قام بها المركز المصرى بالاشتراك مع مركز دى سوتو فى مؤتمر صحفى فى عام ٢٠٠٤، وشارك فيه وزير المالية مدحت حسانين. وقد أعلن دى سوتو فى المؤتمر أن الأصول التى يمتلكها القطاع غير الرسمى تصل قيمتها إلى حوالى ٢٤٠ مليار دولار، وهى قيمة تفوق، وفقاً له، كل الاستثمارات الأجنبية التى دخلت مصر منذ نهاية حملة نابليون بونابرت على مصر فى سنة ١٨٠١. (٦١).

أن تكون وزارة المالية هى المؤسسة العامة التى تتولى الترويج لفكرة تنظيم القطاع غير المنظم فهذا يكشف عن الهدف الذى تسعى الدولة من هذا الموضوع هو هدف الجباية، أى زيادة حصيلة الدولة من الضرائب. اللجوء إلى فكرة "رأس المال الميت" إذن ما هو إلا غطاء إيديولوجى للمسألة. ولكن هذه الفكرة لن تنجح فى حد ذاتها فى إقناع القطاع غير المنظم بالانضواء تحت سلطة القوانين فى البلاد. لقد أكد دى سوتو فى دراسته أن تكلفة اقتراض الوحدات غير المنظمة فى مصر تفوق تكلفة الوحدات المنظمة بحوالى ٤٠%. (٦٢) بعبارة أخرى هناك حافز للتحويل إلى القطاع المنظم. ولكن يظل أن هناك حوافز لعدم التنظيم، وهو تجنب التعامل مع مؤسسات الدولة، الأمر الذى يحمل العديد من الفوائد لا تقتصر على عدم دفع

الضرائب. فلو كانت الوحدات غير المنظمة لها مصالح في التنظيم لكانت قد قامت بذلك بالفعل. بعبارة أخرى، "جزرة" القروض المنخفضة التكلفة التي تقدمها أطروحة دي سوتو لن تكفي لإقناع الوحدات غير المنظمة بالدخول في القطاع المنظم. لهذا فإن الدولة تلجأ إلى جزرة أخرى وهي تقليص رسوم تسجيل الأصول في الشهر العقاري، والتي شهدت عدة تخفيضات في السنوات الأخيرة. حتى الثمانينات كانت تلك الرسوم تصل إلى ١٢% من قيمة الأصل. في عام ١٩٩١ انخفضت هذه النسبة إلى ٦%، أي أنها خفضت بمعدل ٥٠%، وهو معدل كبير. ولكن ذلك التخفيض لم ينجح في التشجيع على التسجيل الرسمي للأصول. لذلك فقد تم تخفيض المعدل مرة أخرى في عام ٢٠٠٣ إلى ٤,٥%. وقد أعلن وزير العدل أن إيرادات رسوم التسجيل قد ازدادت ١٩ مليون جنيه في هذا العام عن العام الذي سبقه، وذلك يعتبر مؤشراً على إقبال أكثر على التسجيل. وفي عام ٢٠٠٤ قامت وزارة العدل بالتخفيض الأخير لرسوم التسجيل إلى ٣% فقط من قيمة الأصل.^(٦٣) وهذه التخفيضات المتتالية لرسوم التسجيل تكشف عن رغبة حكومية في تنظيم القطاع غير المنظم.

لكن الجزرة وحدها لن تكون كافية. هكذا فإن وزير التموين والتجارة الداخلية، حسن خضر، أعلن أن الغرامات المفروضة على الوحدات التي لا تسجل والتي لا تتعدى ١٠ جنيهات غير ذات جدوى. وقد أكد أن هذا المبلغ سوف يتم رفعه.^(٦٤) من المرجح أن تكون العصا لازمة لإقناع وحدات القطاع غير المنظم بالانضواء تحت قوانين الدولة.

التغييرات المؤسسية البطيئة: صعود وزارة المالية وأقول وزارة التخطيط

تتمثل إشكالية الدولة منذ منتصف الثمانينات في تعبئة إيرادات جديدة، وفي السيطرة على النفقات العامة من أجل الوصول إلى توازن مالي. في هذا القسم من الفصل سنوضح أن فشل النظام في الوصول إلى هذا التوازن يرجع جزئياً إلى أنه لم يتم بالتغييرات المؤسسية اللازمة لتحقيق هذا الهدف. هناك تركيبة مؤسسية تكون مناسبة لدولة في حالة توسع، وهناك على الجانب الآخر تركيبة أخرى لدولة في حالة انحسار، أو على الأقل في حالة كبح لمعدل نموها.

تعبئة الإيرادات والسيطرة على نمو الدولة يتطلب زيادة نفوذ مؤسسات تعبئة الموارد وتخفيض نفوذ مؤسسات إنفاقها. المؤسسة الكبرى المنوط بها تعبئة الإيرادات في الدولة المصرية هي وزارة المالية. هي من أقدم الوزارات عمراً في الدولة. فقد تأسست في القرن التاسع عشر. التاريخ القديم لهذه الوزارة لا يعطى لها عمقاً كبيراً في المجتمع. لأن هناك بعض الظروف التاريخية التي حالت دون أن تضطلع هذه المؤسسة بدور قوي. فالنفوذ الأجنبي والاستعمار البريطاني في القرن التاسع عشر قد قلل من قدرة هذه الوزارة على تعبئة الموارد. فنظام الامتيازات الذي ورثته مصر عن الدولة العثمانية، والذي تعمق وتوسع في ظل الاحتلال البريطاني، كان يمنع الدولة المصرية من فرض ضرائب الدخل على رعايا الدول الأجنبية. وهو الأمر الذي حال دون فرض ضرائب الدخل على المصريين. لأنه ليس من المعقول أن تميز دولة في الضرائب ضد مواطنيها. كانت وزارة المالية في هذه المرحلة تقوم بتعبئة إيرادات الدولة فقط من الضرائب غير المباشرة، خاصة الضرائب الجمركية. هذا النوع من الضرائب هو الأسهل في التحصيل، بخلاف ضرائب الدخل التي تدفع لتأسيس جهاز ضريبي متطور. لم تنجح مصر في التخلص من نظام الامتيازات إلا بعد مؤتمر مونثرو بسويسرا في عام ١٩٣٧. وهكذا لم تبدأ وزارة المالية في فرض وتحصيل ضرائب الدخل إلا في أواخر الثلاثينات. مما يعنى أن الجهاز الضريبي المصري لم يأخذ فرصة في التطور والنضج إلا بشكل متأخر نسبياً. على أية حال، بدأت وزارة المالية أبان تلك المرحلة في الصعود كأحد أهم الوزارات. وهو الأمر الذي يتضح من حقيقة أن سكرتير عام حزب الوفد، مكرم باشا عبيد، كان يتولى مسئولية هذه الوزارة.

في الحقبة الناصرية مال دور ونفوذ وزارة المالية للهبوط. لم تكن الضرائب هي أداة النظام الناصري في تعبئة الإيرادات. لقد اعتمد النظام على الاستحواذ المباشر على الأصول الرأسمالية عن طريق التأمين. وبإنشاء وزارة التخطيط في عام ١٩٦٢، تعرضت وزارة المالية لضربة قوية لأن الوزارة الجديدة سحبت منها بعض الاختصاصات، وذلك حين تولت عملية إعداد وإدارة النفقات الاستثمارية للدولة. المقصود بتلك النفقات في اللغة الإدارية المصرية تلك التي تخص شراء المعدات والأصول الإنتاجية وغير الإنتاجية، من أول التكييفات والسيارات للمسؤولين إلى المعدات والآلات

لمصانع القطاع العام. لا شك أن وزارة التخطيط هي التعبير المؤسسى الأكثر وضوحاً عن المرحلة الناصرية، باعتمادها على التخطيط وعلى التنمية الاقتصادية بواسطة الدولة، وأيضاً عن الطموحات الكبرى فى التحديث والتصنيع: "من الإبرة إلى الصاروخ"! ومن ذلك التاريخ ولفترة طويلة ظلت الموازنة العامة للدولة منقسمة بين وزارتي التخطيط والمالية. تتولى وزارة التخطيط، كما قلنا، مسألة الإنفاق الاستثمارى للدولة. بينما تتولى وزارة المالية إعداد الإنفاق الجارى (الأجور مثلاً). هذا بالإضافة بالطبع إلى إدارتها للضرائب والرسوم.

ابتداءً من ١٩٧٤ بدأت مرحلة جديدة من تاريخ مصر الاقتصادى عندما تبنى نظام السادات سياسة الانفتاح الاقتصادى. على أن تلك السياسة لم تؤثر على دور وزارة التخطيط. بالرغم من دخول القطاع الخاص المحلى والأجنبى فى الساحة، إلا أن زيادة إيرادات الدولة فى تلك المرحلة ضخ بموارد كبيرة فى خزائن وزارة التخطيط، التى ظلت تدير وتوزع استثمارات الدولة. لم يستمر دور وزارة التخطيط فقط ولكن أدوات إدارتها للاستثمارات عرفت تطوراً مهماً فى عام ١٩٨٠ بتأسيس بنك الاستثمار القومى الذى عرضنا له فيما سبق، هو الجهاز الذى يدير استثمارات الدولة. هذا البنك كان وزير التخطيط، بصفته، يرأس مجلس إدارته.

وكما أن سياسة الانفتاح الاقتصادى فى السبعينات لم تمس وزارة التخطيط، فإن سياسة "التحرير" الاقتصادى التى تبناها النظام السياسى ابتداءً من عام ١٩٩٠ لم تقلص من دور وزارة التخطيط التى ظلت تدير استثمارات الدولة. وكان استمرار وزارة التخطيط مبنياً على فكرة أن اقتصاد السوق، مثله مثل الاقتصاد المركزى، يحتاج إلى التخطيط. على أن وزارة التخطيط كانت فى الحقيقة تفتقد لأدوات التخطيط فى ظل اقتصاد السوق. فالتخطيط فى هذا الاقتصاد يتم عبر وسيلتين أساسيتين: السياسة المالية (خفض أو زيادة أسعار الضرائب مثلاً) والسياسة النقدية (تحديد سعر الفائدة أو سعر العملة). السياسة الأولى تقوم عليها وزارة المالية والثانية يقوم عليها البنك المركزى. لا تمتلك وزارة التخطيط من أدوات التخطيط إلا جانب من الإنفاق العام وهو الإنفاق الاستثمارى للدولة. ولكنه لا يستطيع بأن حال من الأحوال أن يخطط لاقتصاد سوق.

انقسام إعداد وإدارة الموازنة العامة للدولة بين وزارتي المالية والتخطيط ليس اختراعاً مصرياً. لقد نقله النظام الناصري من البلدان الاشتراكية. ولكن استمرار هذا الانقسام في السبعينات كان يمثل مشكلة بالنسبة لتوازن الميزانية. فالفصل بين منطق تعبئة الإيرادات ومنطق إدارة المصروفات، المتجسد في انقسام الموازنة بين الوزارتين، يجعل تحقيق التوازن المالي مسألة صعبة إن لم تكن مستحيلة. فتحقيق التوازن المالي بين الإيرادات والمصروفات يكون أسهل إذا كانت هناك مؤسسة واحدة تدير السياسة المالية، فلا تقوم بأى مصروفات إلا إذا وفرت بادئ ذي بدء موارد لها. ولكن في الحقيقة، وزارة التخطيط تقوم بزيادة النفقات العامة بدون أن تكون معنية بالتوازن المالي. فإذا قررت هذه الوزارة مثلاً إنشاء مشروع ما، فهي تتفق على تكاليف إنشائه من الموارد التي تديرها. ولكن حين يبدأ المشروع في العمل ويكون عليه الإنفاق على أجور العاملين به، فإن وزارة المالية تدخل كطرف في المسألة، لأن هذه الوزارة تضطلع بمسئولية إدارة النفقات الجارية للدولة والتي تضم الأجور وأشياء أخرى. وهكذا فإن وزارة المالية تجد نفسها تتحمل نفقات لم تشارك في اتخاذ القرار بالقيام بها.

تمثل وزارة التخطيط إذن إشكالية لمسألة التوازن في مالية الدولة. والمشكلة لا تتمثل فقط في أن تلك الوزارة قد استطاعت أن تتعايش مع "التحرير الاقتصادي" الذي تبناه النظام في التسعينات، ولكن في عام ١٩٩٧ تم تصعيد قيادة هذه الوزارة، كمال الجنزوري، كي يتولى رئاسة الوزراء. وقد أثار ذلك بعض الدهشة، في ضوء الميول الطبيعية لذلك الوزير ناحية الإدارة المركزية للاقتصاد، هي الميول التي اكتسبها من خدمته بوزارة التخطيط لسنوات طويلة حتى قبل توليه منصب الوزير.

الإبقاء على وزارة التخطيط بدون إعادة صياغة لدورها وتصعيد وزيرها لمنصب رئيس الوزراء يبين أن "التحرير الاقتصادي" لم يمس قلب التركيبة التنظيمية والمؤسسية للدولة. قلنا من قبل إن تلك الوزارة لا تمتلك أدوات التخطيط في اقتصاد السوق. ولكن تظل هذه الوزارة قائمة، ويظل موكولاً لها إعداد خطة اقتصادية واجتماعية للدولة كل عام. وهو الأمر الذي لا بد أن يستمر لسبب بسيط وهو أن الدستور قد نص على إعداد تلك الخطة. فالمادة ٢٤ من دستور ١٩٧١ تقول "يسيطر الشعب على كل أدوات الإنتاج، وعلى توجيه فائضها وفقاً لخطة التنمية الشاملة التي تضعها الدولة."

والدستور ينص أيضاً في مادته رقم ٨٦ على أن "يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع وأن يقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة..." الخطة التى تعدها وزارة التخطيط لا بد وأن تستمر إذن لأنه منصوص عليها فى الدستور. والحقيقة أن الخطة التى تعدها الوزارة لا تكتفى ببيان استثمارات الدولة، ولكنها تضع خطة عامة للقطاعات العام والخاص. وهذه الخطة تحدد حجم الاستثمارات المخططة لكل قطاع اقتصادي، كما تحدد حجم الاستثمارات التى على القطاع الخاص أن ينفذها. وهى مفارقة شديدة الغرابة: أن يقوم مجلس الشعب فى دولة تقوم رسمياً على اقتصاد السوق بالتصديق على خطة تحدد للقطاع الخاص ما يجب أن يستثمره فى قطاعات معينة.

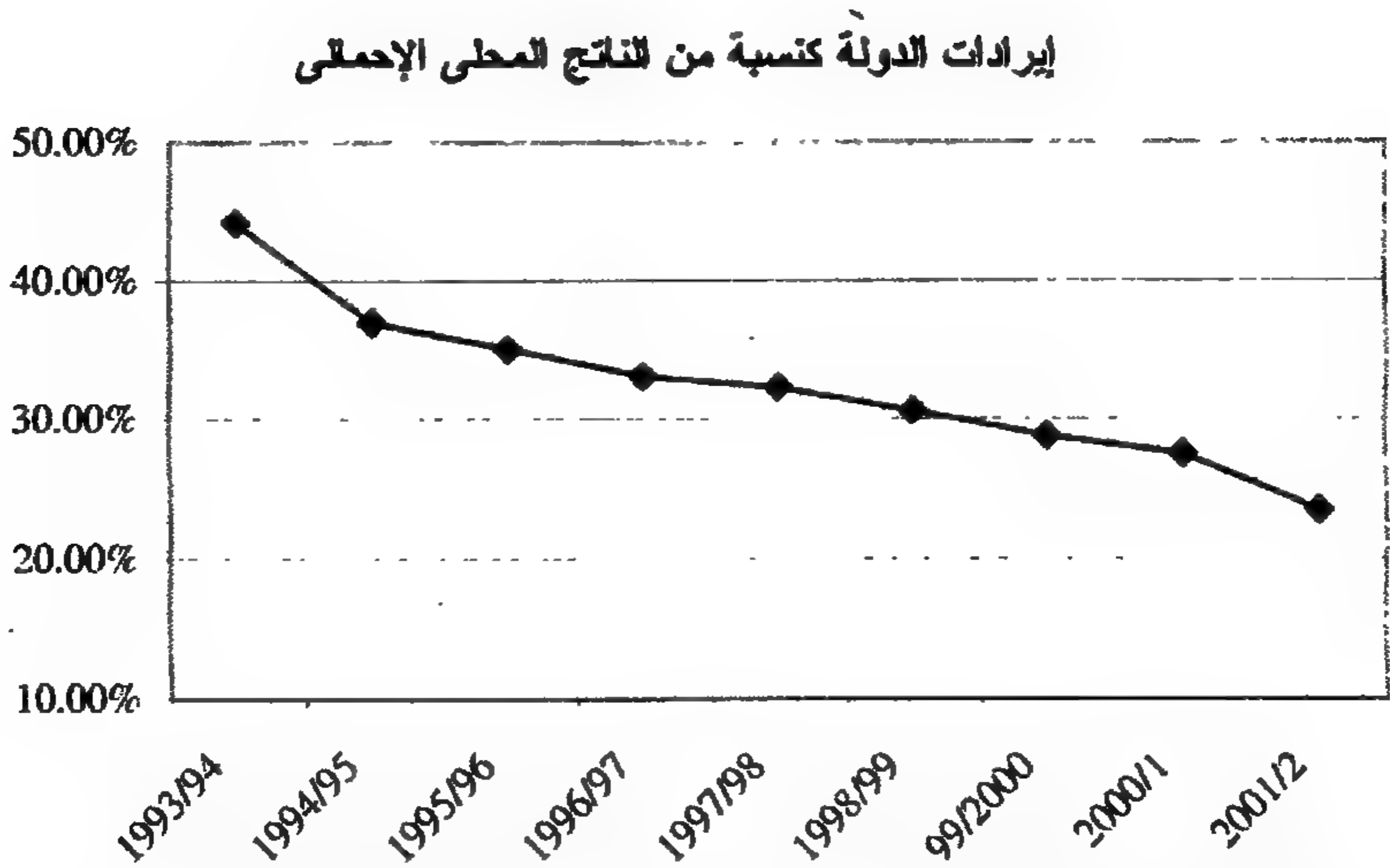
حالة وزارة التخطيط تمثل مثلاً صارخاً على الجمود المؤسسى الذى يميز الدولة المصرية فى عهد مبارك. على أية حال، فإن الجنزورى قد أقبل بشكل عجيب فى عام ٢٠٠٠ (ولا تزال أسباب إقالته غامضة حتى هذه اللحظة). وباقصائه بدأت وزارة التخطيط فى الأفول التدريجى لصالح وزارة المالية. وفى عام ٢٠٠٢ قررت الحكومة تحويل بنك الاستثمار القومى من سلطة وزارة التخطيط إلى وزير المالية، الذى أصبح رئيس مجلس إدارة البنك. وبفرض سيطرة وزير المالية على بنك الاستثمار القومى تكون أولى خطوات عودة وزارة المالية للاضطلاع بمسئولية السياسة المالية بالكامل قد بدأت. وهو الأمر الذى يكون ضروريا للسيطرة على عجز الموازنة. فكما قلنا من قبل، السيطرة على عجز الموازنة يتطلب أن يتحد منطق تعبئة الإيرادات مع منطق القيام بنفقات، حتى لا تقوم الدولة بنفقات لا تتوفر لها إيرادات.

لقد بدأ التكيف المؤسسى مع مقتضيات السيطرة على عجز الموازنة بأخذ طريقه بالفعل. ولكنه بدأ فقط فى عام ٢٠٠٢. أى بعد حوالى ١٢ سنة من إعلان سياسات "التحرير الاقتصادي".

خاتمة:

رأينا كيف اجتهد النظام السياسى منذ الثمانينات فى البحث عن إيرادات جديدة تعوض ما ضاع منه من إيرادات ريعية. رأينا كيف بدأ بالوسائل الأكثر تخفياً والأقل تكلفة سياسية مثل ضريبة التضخم. ثم شاهدنا بعد ذلك اضطراره لزيادة إيراداته بوسائل أكثر شفافية وأكثر تكلفة من الناحية السياسية، مثل ضريبة المبيعات وأخيراً ضرائب الدخل التى تنتظر قانونها الجديد. لقد اجتهد النظام، لكنه فشل. وهذا الفشل مسجل فى الحساب الختامى للدولة. انظر شكل ١١ الذى يبين تدهور إيرادات الدولة كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى.

شكل ١١



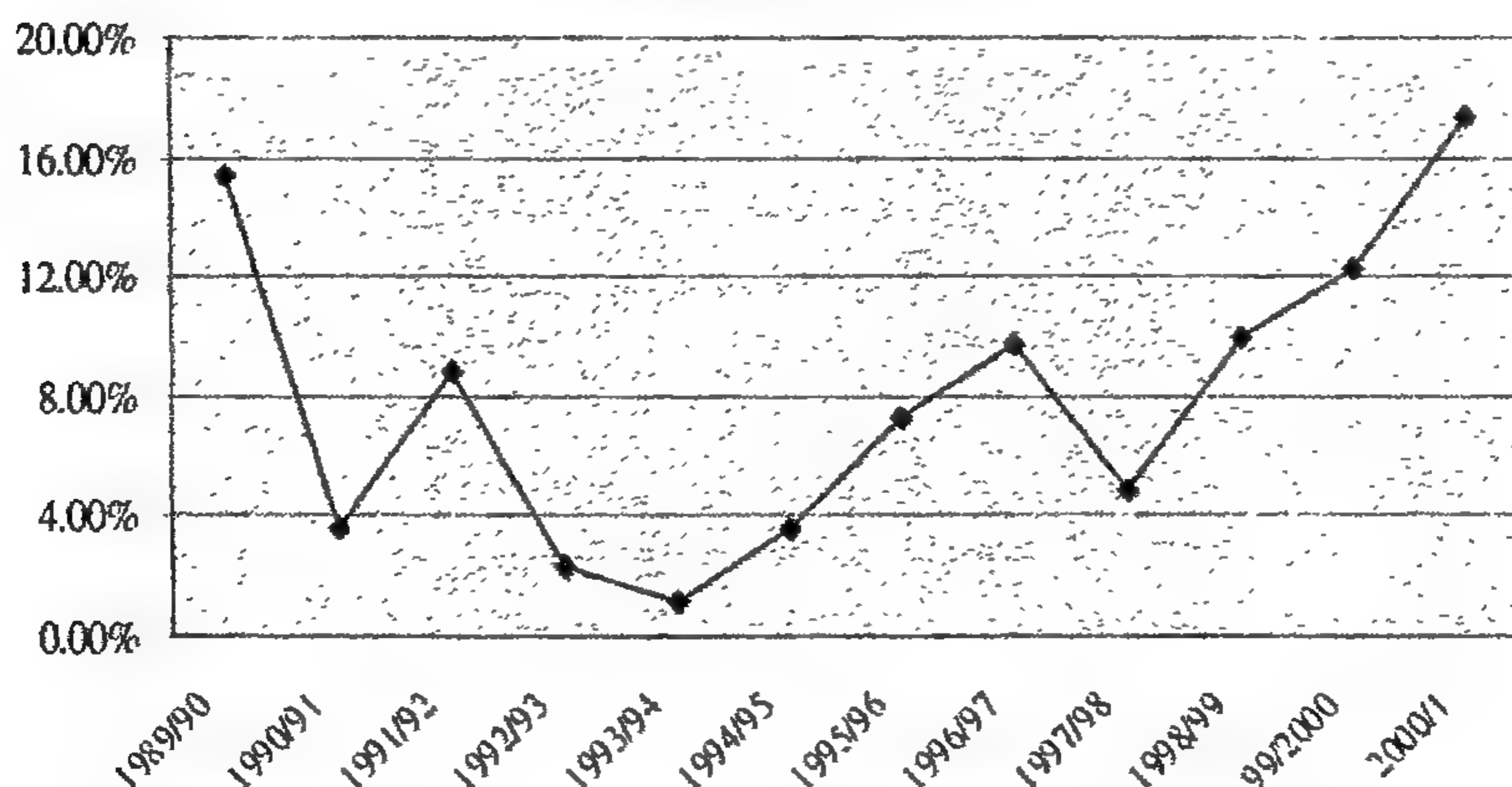
المصدر: تم حسابها اعتماداً على بيانات وزارة المالية، الصواب الختامى للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة. ، وعلى بيانات وزارة الاقتصاد أو التجارية الخارجية، النشرة الاقتصادية الشهرية، أعداد مختلفة.

انخفاض إيرادات الدولة ليس علامة فشل لها إذا كان القائمون عليها قد قرروا أن يقللوا ما تستقطعه الدولة من المجتمع، كما حدث فى العديد من البلاد. فالحكومة الألمانية الذى يقودها شرودر، على سبيل المثال، قررت تخفيض أسعار الضرائب، وبذلك قلت نسبة ما تستقطعه الدولة من المجتمع.

ولكن انخفاض إيرادات الدولة يصبح علامة فشل إذا كان القائمون عليها قد قرروا أن يسلكوا كل الطرق من أجل زيادة الإيرادات. هذا ما حدث في مصر الذي تتزايد فيه نزعة الجباية عند الدولة بدون أن يؤدي ذلك إلى حل مشكلة تناقص الإيرادات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي. فشلت الدولة في تنمية إيراداتها، ولم تعمل على الجانب الآخر في تخفيض نفقاتها حتى تتواءم مع الإيرادات المحدودة. وهذا ما جعل عجز الموازنة يواصل اتجاهه الصاعد. انظر شكل ١٢ الذي يبين ميل العجز الصافي للموازنة للزيادة كنسبة من الإنفاق العام. منذ ١٩٩٣/٩٤، وبعد أن حصلت الدولة على هبة نسبية في أوائل التسعينات. حتى فاق هذا العجز ما تحقق في عام ١٩٨٩ قبل تطبيق "الإصلاح الاقتصادي".

شكل ١٢

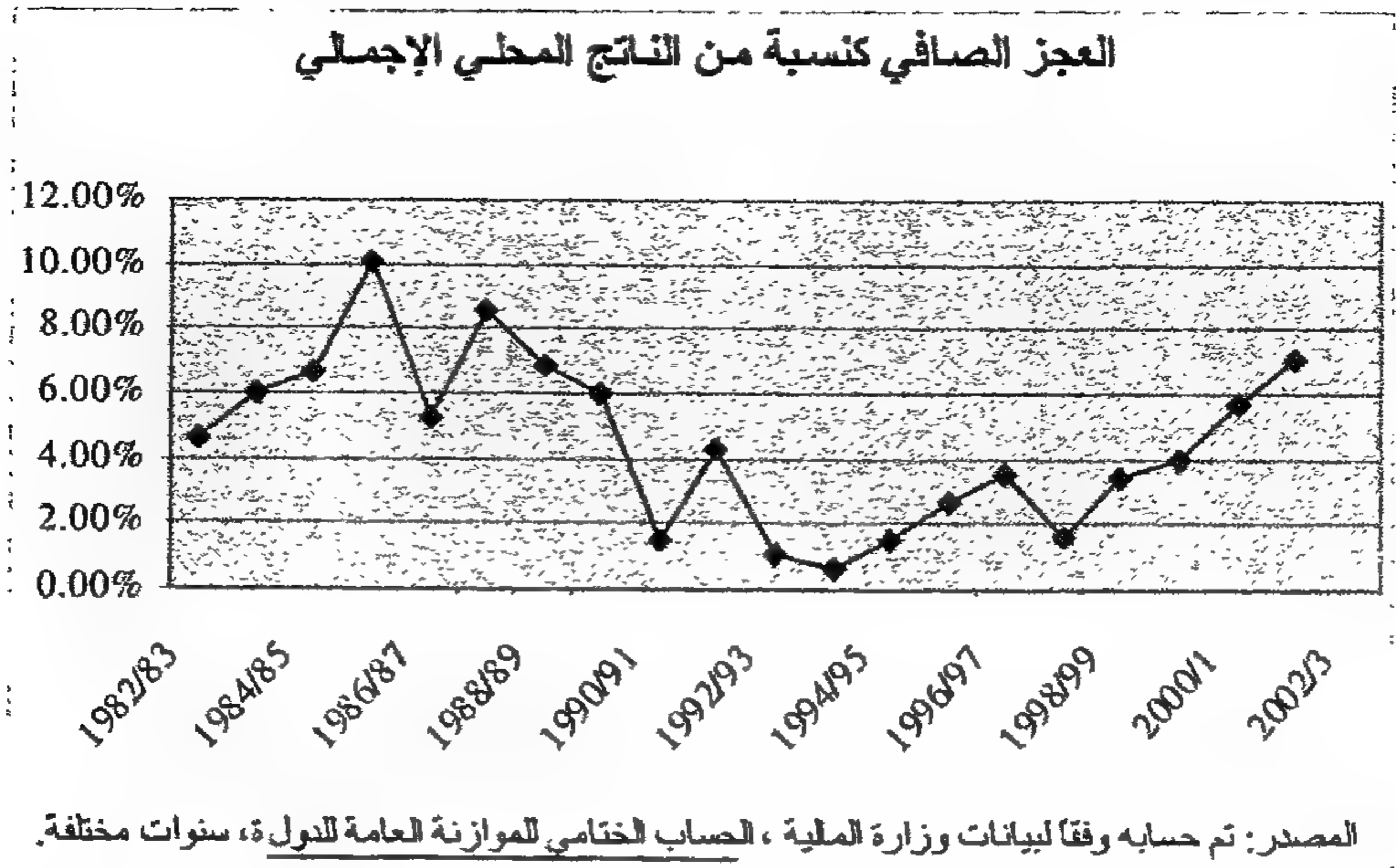
العجز كنسبة من الإنفاق العام



المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة.

العجز الصافي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي يوضح نفس الاتجاه الذي تسير فيه مالية الدولة في السنوات الأخيرة: من سيء إلى أسوأ. انظر شكل ١٣.

شكل ١٣



فشل الدولة في تعبئة إيرادات جديدة له أسباب عدة. في بعض الأحيان لجأت الدولة إلى إجراءات غير شرعية، أي غير دستورية، مثلما حدث في الضريبة على المصريين العاملين في الخارج، أو في القرار الخاص بتسليم المصدرين لنسبة ٧٥% من حصيلتهم بالعملة الصعبة إلى البنوك. في أحيان أخرى كان الفشل ناتج عن مقاومة من المجتمع لم يستطع النظام السياسي أن يتعامل معها إلا بالمنطق الأمني. هذه حالة المرحلة الثانية من ضريبة المبيعات. في أحيان ثالثة جاء الفشل من بطء الدولة وعدم قدرة النظام السياسي على تعبئة التأييد السياسي سواء داخل الدولة أو خارجها لمشروعات تنمية الإيرادات. هذا ما حدث في مشروع القانون الجديد للضرائب على الدخل، الذي لم يقرر النظام السياسي الشروع فيه إلا في عام ٢٠٠٠، والذي لم يصدر حتى الآن. هكذا تظل نسبة الضرائب المفروضة على الشركات من ٣٢% إلى ٤٠%، وتظل معظم الشركات تتهرب أو تدفع أقل بكثير من المستحق عليها.

ولكن في كل الحالات نحن أمام تكيف بطيء للدولة في مواجهة التناقص في إيراداتها، كما أننا أمام تكيف بطيء لمقتضيات السيطرة على عجز الموازنة (إدارة وزارة المالية للسياسة المالية كلها)، كما أننا أمام فشل النظام السياسي في الحصول على تأييد حقيقي من المجتمع في مسعاه

لاستقطاع المزيد من الموارد. النظام يحصل على التأييد من منظمات "كوروبوراثيه" يسيطر عليها، مثل الاتحاد العام للغرف التجارية. لكن لأن هذا التأييد مفروض ومصطنع فإنه يظل بلا قيمة. فهذا التأييد يأتي من منظمات وظيفتها السيطرة على الفئات الاجتماعية لصالح النظام السياسي عوضاً عن تمثيلها.

فشل الدولة أمام المجتمع لا يعنى على الإطلاق قوة هذا المجتمع فى مقاومة الدولة. فالأساليب الأهم التى تقاوم بها الفئات الاجتماعية الضرائب، هى أساليب غير مباشرة وغير سياسية، مثل التهرب من الضرائب واللجوء للقضاء. والحقيقة أن اللجوء المكثف للسلطة القضائية لمواجهة تعسف السلطة التنفيذية هو أحد أهم خصائص النظام السياسى لمبارك، الذى أعطى للقضاء استقلالاً نسبياً. فلنتذكر أن القضاء كان الجهة الوحيدة التى أعطاهما نظام مبارك القدرة على إبطال بعض قرارات السلطة التنفيذية. لقد استطاعت المحكمة الدستورية العليا أن تحل مجلس الشعب مرتين، لأنها ارتأت أن قوانين الانتخابات مثلت مخالفة دستورية. وكما رأينا فى هذا الفصل أيضاً، فإن القضاء قد أبطل مرتين الضريبة على المصريين العاملين فى الخارج، هذا بالإضافة إلى إبطاله للقرار ٥٠٦ والخاص بالعملات الصعبة.

لا ينفى هذا الاستقلال تدخل النظام فى أعمال القضاء فى أحيان، وعدم احترام أحكامه فى أحيان أخرى. لأن القضاء يظل هو الجهة الأساسية التى نجحت فى الحد من تعسف السلطة التنفيذية. وهو الأمر الذى يدفع كل من له مشكلة، أيا كان نوعها، فى اللجوء لساحات القضاء. ويصل الأمر فى بعض الأحيان إلى حالات عبثية، مثل رفع دعاوى ضد أعمال فنية بحجة أنها تقصد الذوق العام، أو ضد رئيس الوزراء الإسرائيلى تطلب محاكمته بسبب جرائمه ضد الشعب الفلسطينى. ومغزى هذه القضايا لا يقتصر فقط على مساعى للشهرة من بعض المحامين المغمورين. ففى غياب مجال سياسى حقيقى يسعى الناس من خلاله لتغيير الأمور، يصبح القضاء هو الساحة الوحيدة المتاحة. ومن الواضح أن هذا الدور الذى أعطاه النظام للقضاء ينضوى تحت استراتيجيات السلطة فى تحجيم السياسة. فبدلاً من أن يناهض الناس النظام فى المجال السياسى، فإنهم يتوجهون "للنضال" فى ساحات المحاكم. لقد نجحت هذه الاستراتيجية فى تحجيم التكلفة السياسية لنمو دولة الجباية فى التسعينات.

الهوامش والمراجع

(١) نرى فى ذلك عودة للمستينات، وهو الأمر المستحيل. لأن الأسعار تحدد فى اقتصاد السوق بقانون العرض والطلب، وليس بالقرارات الإدارية.

(2) DINH Hinh, MARCELO Giugale. *Inflation tax and deficit financing in Egypt*. Washington : the World Bank, Working paper 668, 1991.

(3) BIRD, Graham. Exchange rate policy in developing countries. *Third World Quarterly*. Juin 1998, vol. 19 n° 2. 22p

(٤) المصدر السابق.

(٥) أنظر على سبيل المثال إلى التقارير الاقتصادية للسفارة الأمريكية.

(6) VERNIER, Marie-France. *Éssor des recettes en devises et intervention de l'État. Le syndrome rentier. Approches dans le cas égyptien*. Thèse de doctorat, Paris XIII, 1999. p. 41.

(٧) المصدر السابق.

(٨) المصدر السابق.

(٩) محسوبة من بيانات وزارة المالية المذكورة في: لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب، تقرير عام وتوصيات عن الحساب الختامى للموازنة العامة للدولة، ١/٢٠٠٠، ص. ١٢.

(١٠) لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب، تقرير وتوصيات عن الحساب الختامى للموازنة العامة للدولة، ١/٢٠٠٠، ص. ١٢.

(11) ABOU-HAIDER Elias. *Libéralisme et capitalisme d'État en Égypte. La privatisation impossible des banques publiques*. Paris : Harmattan, 2000, p. 75.

(١٢) المصدر السابق.

(١٣) الأهرام ٢٨/١١/٢٠٠٣.

(١٤) الأهرام ٤/٣/٢٠٠٤.

- (١٥) الأهرام ٢٠٠٤/٣/١٥.
- (١٦) البنك المركزي المصري، التقرير السنوي، ٢٠٠٣.
- (17) Ducros DUCROS Jean-claude. *Sociologie financière*. Paris : Presse universitaire de France, 1982. p. 77.
- (١٨) محمود محمد علي، رئيس مصلحة الضرائب على المبيعات، الأهرام، ١٩٩٥/٥/٨.
- (١٩) الأحرار ١٩٩١/٤/١٢.
- (٢٠) سعيد الطويل، المصور ١٩٩١/٥/٣.
- (٢١) الأهرام ١٩٩١/٤/١٢.
- (٢٢) وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، أعداد مختلفة.
- (٢٣) محمود محمد علي، رئيس مصلحة الضرائب على المبيعات، لقاء ٢٠٠٣/١١/٨.
- (٢٤) هذا ما أكد عليه رئيس الغرفة التجارية للقاهرة، محمود العربي. لقاء ٢٠٠٣/٦/١٥.
- (٢٥) محمود محمد علي، مرجع سابق.
- (٢٦) محمود العربي، المصدر السابق.
- (٢٧) البنك المركزي المصري، التقرير السنوي، أعداد مختلفة.
- (٢٨) رمضان صديق محمد، الضرائب بين الفكر المالي والقضاء الدستوري، دراسة تحليلية لأهم الأحكام بعدم الدستورية وآثارها. القاهرة، كلية الحقوق، جامعة حلوان، ١٩٩٧.
- (٢٩) المصدر السابق.
- (٣٠) المصدر السابق.
- (٣١) الأهرام ١٩٩٨/١/٤.
- (٣٢) الوفد ١٩٩٨/٧/١٣.
- (٣٣) المصدر السابق.
- (٣٤) هذا ما أكدته لنا حسنى جاد، رئيس إدارة البحوث بمصلحة الضرائب العامة، والرئيس الحالي لهذه المصلحة. لقاء فى ٢٠٠١/٢/١٣.
- (٣٥) الوفد ١٩٩٨/٧/١٣.
- (٣٦) كل الشكر للصديقة مروة فاروق لمساهمتها فى جمع وتحليل تلك البيانات.

(37) Economist, A brief history of tax, 1/29/2000, vol. 354 n° 8155, Special section p. 9, 2/3p.

(38) STEINMO Sven. The end of redistribution ? International pressures and domestic tax policy choices. *Tax policy* / ed. par Sven STEINMO. Cheltenham UK, Northampton, MA, USA : An Elgar Reference Collection, 1998.

(٣٩) المصدر السابق.

(40) PETERS Guy. *The politics of taxation : A comparative perspective*. Oxford : Blackwell, 1991. p. 275

(41) SWANK, Duane. Funding the welfare state: globalization and the taxation of business in advanced market economies. *Political Studies*. Septembre 1998, vol. 46 n° 4, p. 671-93.

(42) TANZI, Vito. Globalization without a net. *Foreign policy*. Juillet/Aout 2001, n° 125, p. 78-80.

(43) SHOME Parthasarathi. *Taxation in Latin America : Structural Trends and the Effect of Administration*. Washington : IMF working papers, 1999.

(44) ASHER, Mukul. Globalization and Tax Systems. *ASEAN Economic Bulletin*, Avril 2001, vol. 18 n° 1, p. 119-140.

(٤٥) المصدر السابق.

(٤٦) وزارة المالية، الملامح العامة لمشروع قانون الضرائب على الدخل، بدون تاريخ.

(٤٧) انظر إلى تقرير غرفة التجارة الأمريكية بالقاهرة والتي رفعتها لوزير المالية والتي أشارت إليه الأهرام الاقتصادي في عند ٢٢/١٠/٢٠٠١.

(٤٨) عبد الحميد عطا، وكيل وزارة المالية سابقاً، وخبير حزب التجمع في قضايا الضرائب.

(٤٩) انظر الدراسات الذي قام بها المركز المصري للدراسات الاقتصادية خاصة الآتية:

Hanaa Kheir el-Dine, Samîha Fawzî et Amâl Rafa'at, *Marginal*

effective tax rates and investment decisions in Egypt, The Egyptian center for economic studies, working paper No. 45. Cairo 2000.

(٥٠) الأهرام ١٩٩٩/٧/٤.

(٥١) انظر الدراسات العديدة التي قام بها باتريك هاني، خاصة الجزء الثاني من رسالته للدكتوراه، HAENNI, Patrick. *Banlieues indociles ? Sur la politisation des quartiers péri-urbains du Caire*. Thèse de doctorat, Institut d'Études politiques de Paris, 2001.

(52) HIBOUX Béatrice. De la privatisation des économies à la privatisation des États. *La privatisation des États* / ed. par Béatrice HIBOUX. Paris : Karthala, 1999. p. 25.

(53) VEYNE Paule. *Le pain et le cirque*. Paris : Seuil, 1976, p. 23.

(٤٥) أنظر موقف جمعية رجال الأعمال المصريين، والذي أعلنته العديد من المرات: أشرف العتال، نائب رئيس لجنة الصادرات في جمعية رجال الأعمال المصريين. الأهرام الاقتصادي، ٢٠٠٤/١/١٩.

(٥٥) الأهرام ٢٠٠٣/١٢/١٨.

(٥٦) الأحرار ٢٠٠٣/١٢/٢٠.

(٥٧) الأهرام إيدو ٢٠٠٤/٢/٤.

(٥٨) وفقاً لمصادر Business today, March 2004.

(59) DE SOTO, Hernando. *The mystery of capital*. New York, Basic books, 2000

(٦٠) المصدر السابق.

(٦١) الأهرام ٢٠٠٤/١/١٩.

(62) Business today, ibid.

(٦٢) الأهرام ٢٠٠٤/٢/٢٤.

(64) Business today, ibid.

♦ الفصل السادس ♦

**نهاية الدولة الريعية - الرعوية وصعود الرأسمالية المصرية:
"البنية التحتية المالية" للديمقراطية**

النظام الاستبدادى المصرى اعتمد بقوة على أموال الدولة فى الحفاظ على احتكاره للحكم. رأينا فى الفصول السابقة كيف شحت موارد الدولة، وكيف فشلت محاولات النظام فى توليد إيرادات جديدة. فهل يؤدي هذا الشح وهذا الضعف والشلل الذى تعيش فيه الدولة المصرية إلى تهديد استقرار النظام السياسى المصرى؟ الأطروحة التى ندافع عنها فى هذا الفصل هى أن استمرار الأزمة المالية للدولة يزيد من فرص التغيير السياسى. ذلك لأن الأزمة تؤدي إلى تراخى آليات السيطرة المبنية على المال من ناحية، كما تؤدي إلى زيادة القوة النسبية للرأسمالية ولبعض قطاعات الطبقة الوسطى على حساب الدولة. لكننا سنبدأ هذا الفصل بالتعرض للنظريات التى عالجت علاقة مالية الدولة بطبيعة النظام السياسى.

الرّيع = الاستبداد والضرائب = الديمقراطية

تؤكد أطروحة الدولة الريعية، التى صاغها حازم الببلاوى وجياكومو لوتشيانى^(١)، على وجود علاقة سببية بين مصادر إيرادات الدولة وطبيعتها السياسية : الإيرادات الريعية تخلق دولة مستبدة، والإيرادات الضريبية تخلق دولة ديمقراطية. لماذا ؟ وفقاً للنظرية، الدولة الريعية غنية، لا تحتاج لمجتمعها لكى تستقطع منه ضرائب. بل مجتمعها هو الذى يحتاجها كى يأخذ منها كل شيء.. الدخول والوظائف والرعاية، إلخ. نحن هنا أمام دولة تتوفر لها مصادر مالية هائلة مثل دول الخليج. وهذا ما يجعلها فى موقع القوة أمام مجتمعها. ولذلك فهى تتسلط عليه. هذا بخلاف المجتمعات التى تتفق على دولها. الدولة هناك تحتاج للمجتمع من أجل تمويل نفقاتها. لذلك فالمجتمع يقف من الدولة موقف الندية، ويكون مهوماً بالرقابة والإشراف عليها. والمسألة بسيطة، من يعطي، له سلطان على من يأخذ. ينطبق هذا على علاقات الأفراد ببعضهم البعض، كما ينطبق على علاقات الدولة بالمجتمع.

ماذا يحدث عندما تفتقر الدولة الريعية، عندما تتناقص إيراداتها وتعانى من العجز؟ سيكون على هذه الدولة أن تلجأ للمجتمع لطلب الضرائب. وحينها ستأتى فرصة هذا المجتمع كى يفرض عليها أن تستمع له، أن تحترمه، وأن تقدم له كشف حساب بالأموال التى تستقطعها منه. أى أنها ستفرض عليه ما يسمى بالديمقراطية. هذا ما تقوله أطروحة الدولة الريعية

التي صاغها الببلاوى ولوتشيانى^(٢). وهى أطروحة بسيطة ومنطقية. هى أهم إسهام قدمه حقل دراسات الشرق الأوسط لنظريات الاقتصاد السياسى، حين لفت انتباه نظريات التحول الديمقراطى إلى أهمية المتغير الخاص بموارد الدولة فى صنع أو إجهاض الديمقراطية.

أطروحة الإيرادات الريعية كمنتجة للاستبداد لاقت انتشاراً خارج إطار حقل الدراسات العربية والشرق الأوسطية. فمايك مور^(٣) يردد نفس الفكرة عندما يقول إن الطبيعة الريعية للدولة تؤدى إلى "التخلف السياسى". لأن الدولة هنا لا تحتاج إلى بيروقراطية كفو إلا فى مجالات محدودة، خاصة المجال الأمنى. أما الدول التي تعيش على الضرائب فهى تحتاج إلى بيروقراطية متطورة، قائمة على معيار الكفاءة. وهى تحتاج أيضاً إلى معرفة وثيقة بالنشاطات الاقتصادية فى المجتمع حتى تستطيع أن تلاحقها بالضرائب. وهذه المعرفة تكون لازمة لصياغة سياسات تنموية. لأنك لا يمكن أن تصوغ سياسات لأطراف لا تعرف عنها الكثير. أضف إلى ذلك أن الدولة فى هذا النموذج ستكون مصالحها مرتبطة بالنمو والازدهار فى الإنتاج، لأن كل نمو فى هذا المجال يؤدى بالضرورة إلى زيادة إيرادات الدولة.^(٤)

فكرة الضرائب كمنتجة للديمقراطية نجدها أيضاً فى حقل الدراسات السوسولوجية التاريخية. فتطور الديمقراطية فى أوروبا وأمريكا كان مرتبطاً بصراعات خاضتها فئات اجتماعية مع الدولة حول موضوع الضرائب. وهو الأمر الذى يمكن تلخيصه فى الشعار الأمريكى الشهير: لا ضرائب بدون تمثيل سياسى no taxation without representation . شارلز تيلي^(٥) على سبيل المثال يبين ذلك عن طريق دراسة دور الحروب فى تكوين الدولة الحديثة فى أوروبا. فالحرب تحتاج بالضرورة لموارد مالية. وهى بذلك تدفع الدولة لاستهداف المجتمع كى تأخذ من الضرائب. وفى إطار هذه العملية تضطر الدولة للتفاوض مع السكان والجماعات من أجل الحصول على جانب من دخولها، الأمر الذى يؤدى إلى تقديم الدولة لتنازلات لصالح المجتمع. بالإضافة إلى ذلك فإن الحاجة لاستقطاع الضرائب وأيضاً الحاجة لإدارة الموارد التى تتولد من ذلك يؤدى إلى تكوين بيروقراطيات حديثة تقوم على مبدأ الكفاءة meritocracy^(٦).

نقد وتطوير أطروحة الدولة الربعية

إذا كانت إيرادات الدولة الربعية هي التي تؤدي إلى الطابع الاستبدادي للدولة، فكيف لنا في هذا الحالة أن نفسر حقيقة أن هناك دولاً مستبدة غير ربعية؟ هذا الاعتراض يقدمه هيرب^(٧) على أطروحة الببلاوي ولوتشيانى. وهو يضيف أن الدولة العربية عموماً دول مستبدة، أكانت ربعية أو غير ربعية. وهو الرأي الذى يميل إليه أيضاً بعض المتخصصين فى العالم العربى مثل نزيه الأيوبى^(٨) وآلان رتشاردز وجون وتربرى^(٩). أما موتسوناجا فيرفض أى أطروحات عامة عن إيرادات ربعية تنتج الاستبداد. ويؤكد أن مالية الدولة لا تفسر كل شيء وأنه لى نعرف إلى أى مدى هي تعوق تطور الديمقراطية يجب أن ندرس بالتفصيل الظروف التى تحيط بمالية الدولة وكيف تستخدم فى إعادة إنتاج الاستبداد. كاردان يقدم تحفظاً مهماً على فكرة الدولة الربعية حين قام بدراسة ثلاث حالات لدول ربعية، السعودية وإيران وفنزويلا، وخلص إلى أن الدول الثلاث لها أنماط مختلفة من النظم السياسية. إذن ليس هناك نمطاً سياسياً عاماً للدول يسمى بالنمط الربعى^(١٠).

من الصحيح أن الدولة العربية عموماً تكون استبدادية، أكانت ربعية أو غير ربعية. لكن الحق يقال، أن الربيع النفطى قد طال كل البلدان العربية، حتى غير المنتجة له، وذلك عن طريق المساعدات التى كانت الدول النفطية تقدمها للدول غير النفطية، أو عن طريق هجرة العمالة. وفى الحالتين كان الربيع النفطى يلعب دوراً فى الاستقرار السياسى، حيث إنه فى الحالة الأولى كان يقدم موارد للنظم الاستبدادية غير الربعية، وفى الحالة الثانية كان ينمى الحلول الفردية للمشاكل الاقتصادية والاجتماعية، والتى بمقتضاها تسعى الفئات المحرومة للهجرة إلى النفط بدلاً من محاولة التأثير على النظم السياسية فى بلدانها.

لكن يظل أن الانتقادات التى أشرنا إليها أعلاه لابد وأن تقلل من القدرة التفسيرية لأطروحة الدولة الربعية. فالاستبداد له مصادر أخرى غير إيرادات الدولة. والديمقراطية أيضاً لها منابع غير الصراع بين الدولة والمجتمع حول الضرائب. والحقيقة أن محاولات تفسير الاستبداد فقط بواسطة مالية الدولة تؤدي فى بعض الأحيان إلى نتائج كاريكاتورية، مثل

التي قدمها وانتشكون وجنسن^(١١) في بحث يستخدم التحليل السياسى الإحصائى المقارن. فهما لا يؤكدان فقط على العلاقة السببية بين الموارد الربعية والطابع الاستبدادى للدولة، ولكنهما صاغا هذه العلاقة فى شكل رياضى: عندما تزيد إيرادات الدولة الربعية بنسبة ١% من الناتج المحلى الإجمالى فهذا يؤدى إلى زيادة احتمالية الميل الاستبدادى للدولة بنسبة ٨%. هذه الطريقة فى التحليل لا تتظر للتطور الاجتماعى بوصفه عملية تاريخية معقدة تشارك فيها متغيرات عديدة.

ولكن ماذا لو حاولنا التخفيف من الطموح التفسيرى لأطروحة الدولة الربعية؟ ماذا لو أعدنا صياغة أطروحة الدولة الربعية كى تقول إن الإيرادات الربعية تساعد على الاستبداد، مع التأكيد على أن الاستبداد له مصادر أخرى غير المال. ولكى نقول أن جفاف الربيع وزيادة الضرائب يساعد على نمو المطالب الديمقراطية. مع التأكيد على أن للديمقراطية منابع أخرى غير الرغبة فى الرقابة على المال العام. الحقيقة أن أطروحة الدولة الربعية تعاني من التبسيط الذى يصيب كل النظريات التى تحاول تفسير السياسة بالاقتصاد. كأن نقول أن الفقر والبطالة والتهميش يؤدون بالضرورة إلى الثورة. وكأن نقول إن التنمية الاقتصادية تؤدى بالضرورة إلى التحول الديمقراطى. إنها مقولات تنزع عن المجال السياسى كل استقلالية. ربما تكون أهم إسهامات عالم الاجتماع الفرنسى بيير بورديو^(١٢) هى تطويره لنظرية الحقل الاجتماعى champ social ، والتى تتظر للمجتمع باعتباره يتشكل من مجموعة من الحقول (الحقل الاقتصادى، السياسى، الثقافى) التى، مع كونها تمارس تأثيرات متبادلة، إلا أن كل حقل يخضع لآليات تطوره الخاصة.

بالإضافة إلى هذه الانتقادات، تقدم الحالة المصرية التى درسناها بعض التحفظات على أطروحة الدولة الربعية. تفترض الأطروحة ضمناً أن تناقص الربيع يؤدى إلى لجوء الدولة بالضرورة لفرض ضرائب. وهذا افتراض خاطئ، لأن النظام الاستبدادى يلجأ عادة إلى وسائل أخرى لتعويض الربيع، مثل تشجيع رجال الأعمال على المساهمة فى تمويل الدولة، بدفع التبرعات وبالقيام بوظائف كانت الدولة تضطلع بها من قبل. هذا ما بيناه فى الفصل السابق كما فى الفصل الخاص بالمستوى المحلى من الدولة.

أضف إلى ذلك أن الحالة المصرية تبين أن الضرائب التي سيضطر النظام المازوم إلى فرضها لا تكون بالضرورة ضرائب على الدخل، تلك الضرائب التي تعتبر أكثر الضرائب إثارة للمقاومة والرفض وأقواها أثراً في إنتاج المطالب الديمقراطي، كما أشارت مارجريت ليفي. تعتقد ليفي أن الضرائب على الدخل تتميز بصعوبة تحصيلها، لأن الدخل أقل شفافية من الأملاك أو من واقعة الاستهلاك. لذلك فهذا النوع من الضرائب يحتاج إلى حد أدنى من القبول والتوافق بين المجتمع والدولة. لقد رأينا أن النظام المصري حين اضطر إلى فرض ضرائب، لجأ إلى الضرائب على الاستهلاك (ضرائب المبيعات) أو الرسوم. وهو لم يلتفت لتنمية إيراداته من الضرائب على الدخل إلا مؤخراً، في عام ٢٠٠١، وذلك حين بدأ مدحت حسنين وزير المالية السابق في إعداد قانون جديد لإصلاح نظام الضرائب على الدخل. ولكن حتى هذه اللحظة (نهاية عام ٢٠٠٤) لم يصدر أى قانون جديد للضرائب على الدخل.

هناك تحفظ آخر تطرحه الحالة المصرية على أطروحة الدولة الريعية. هذه الأطروحة تفترض أن زيادة الصراع بين المجتمع والدولة حول الضرائب المتزايدة سيؤدي إلى نمو المطالب الديمقراطي داخل المجتمع سواء للحد من ميل الجباية للدولة أو للرقابة والإشراف على الأموال المتزايدة التي تستقطبها الدولة من المجتمع. وهذه الفكرة منطقية ولكنها لا تعطي وزناً كافياً لقدرات النظم الاستبدادية على احتواء المعارضة لها وعلى صرفها في قنوات غير سياسية. هذا ما رأيناه في ميل النظام المصري إلى دفع القوى المناهضة للجباية في ساحات القضاء، وهو الأمر الذي نجح جزئياً في تحقيقه عن طريق خلق المجال السياسي وأيضاً عن طريق منح السلطة القضائية القدرة على كبح تجاوزات السلطة التنفيذية. ولجوء المجتمع إلى "النضال القانوني" عوضاً عن النضال السياسي ضد النظام السياسي يؤدي بالضرورة إلى تفتيت القوى المناهضة للنظام. لأن "النضال القانوني" لا يحتاج إلى تعبئة وتجميع المناهضين للنظام، لكنه يتطلب فقط اللجوء إلى محامين يتميزون بالكفاءة.

وأخيراً نموذج الدولة الريعية يطرح مراحل التطور الآتية: نهاية الدولة الريعية ← فرض ضرائب على المواطنين ← اتجاه المواطنين إلى رفع مطالب ديمقراطية. بعبارة أخرى فإن نهاية الدولة الريعية تؤدي إلى

الديمقراطية عن طريق "انتفاضة" دافعي الضرائب. لكن الأمور يمكن أن تسير بشكل آخر: نهاية الدولة الريعية ← تقلص قدرات النظام السياسي على السيطرة ← صعود قوى اجتماعية ← زيادة امكانيات التغيير السياسي. في هذا النموذج التغيير السياسي لا يأتي من خلال المعارضة للضرائب ولكن من خلال نمو وصعود فئات وقوى اجتماعية على حساب النظام والدولة.

نموذج بديل لدراسة العلاقة بين الريع والديمقراطية

رأينا أن أطروحة الدولة الريعية تتميز بالتبسيط. النتيجة التي نخلص إليها الآن هي أن بيان تأثير نهاية الدولة الريعية على التطور الديمقراطي لابد وأن ينطلق من نظريات الاقتصاد السياسي للديمقراطية التي تطرح تصوراً عاماً عن علاقة التحولات الاقتصادية والاجتماعية بالتغيير السياسي. سنلجأ في دراستنا هذه إلى نموذج هوبر وروشميور^(١٢)، وهو نموذج بنائي - طبقى class-structural يحاول أن يبحث عن أصول الديمقراطية في تطور علاقات الطبقات والفئات الاجتماعية ببعضها البعض، كما بعلاقتها بالدولة. الديمقراطية بالنسبة لهما تتعلق بإعادة اقتسام للقوة في البلاد بين المجتمع والدولة. وهي تأتي بفضل عدة عوامل:

العامل الأول يخص توازن القوى بين الدولة وما يسمى بالمجتمع المدني. المجتمع المدني مستخدم هنا بالمعنى الواسع الذي يضم كل منظمات تمثيل المصالح الاجتماعية. يجب أن تنمو قوة هذا المجتمع كي تنهض قوة الدولة. الدولة المستقلة عن المجتمع والممتلكة لموارد مادية وبشرية كثيرة ليست مرشحة لأن تتراجع أمام قوى ديمقراطية.

العامل الثاني هنا هو سيطرة الدولة على المجال الديني. فتحالف قوى بين الدولة والكنيسة (أى المؤسسة الدينية) لابد وأن يدعم من قوة الدولة. تحرر المجال الديني من سيطرة الدولة يساعد على التحول الديمقراطي.

العامل الثالث هو النظام الاقتصادي والسياسي العالمي. هذا النظام يؤثر على العاملين السابقين ويحدد نطاق اختيارات الفاعلين على المستوى الوطني.

سنركز هنا على العامل الأول فقط دون العاملين الثانى والثالث لأنهما يخرجان عن موضوع الدراسة ويحتاجان أن يُفرد لهما بحثاً مستقلاً. فى هذا القسم سندرس كيف يؤثر أقول الدولة الربعية-الرعية على علاقات القوى بين النظام-الدولة من ناحية والفئات الاجتماعية من جانب آخر.

الحالة المصرية: زيادة الاستبداد وتراخى النظام

فى كتابه الأخير، "الوهم الكبير"^(١٤)، يقدم إيرهارد كينلى مؤشرات عديدة توضح زيادة الميل الاستبدادى للنظام السياسى المصرى فى التسعينات عنه فى الثمانينات: فمن التضييق على حرية الصحافة، الأمر الذى وصل إلى أوجه فى عام ١٩٩٥ مع محاولات تمرير قانون الصحافة رقم ٩٣، ومن اللجوء إلى محاكمات استثنائية للإخوان المسلمين بعد أن كان النظام قد ترك لهم نسبياً حرية حركة فى الثمانينات، ومن تغيير نظام اختيار العمد من الانتخاب إلى التعيين، ومن تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا سنة ١٩٩٨ لى لا تسرى أحكامها بشكل رجعى (أوضحنا فى الفصل السابق أن ذلك كان له علاقة بالضريبة على المصريين العاملين فى الخارج).

هذا الميل إلى تنامي السيطرة يميز النظم الاستبدادية فى مرحلة خوارها وأقولها، وهو يعكس ضعف النظام السياسى فى مواجهة تنامي نفوذ بعض الفئات الاجتماعية. الدولة المصرية التى يقوم عليها النظام الاستبدادى تقلصت مواردها. وهو الأمر الذى يغير من علاقة النظام بالفئات الاجتماعية. سنناقش فى هذا القسم التغير الذى يلحق بتوازن القوى بين النظام من جانب، وبعض الفئات الاجتماعية، من جانب آخر. هذه الفئات هى الرأسمالية، الطبقة الوسطى والطبقة العاملة. إعادة صياغة علاقات القوى بين النظام والفئات الاجتماعية لصالح هذه الفئات يفتح الطريق أمام التغيير السياسى فى مصر.

الرأسمالية المصرية: طبقة صاعدة

أدى تدهور الإيرادات الربعية للدولة المصرية إلى تعديل فى توازن القوى بين النظام والرأسمالية لصالح الأخيرة. باستثناء سنوات التسعينات

الأولى التى شهدت زيادة فى إيرادات الدولة وبالتالي فى نفقاتها، يميل وزن الدولة فى الاقتصاد إلى الانخفاض منذ منتصف الثمانينات. القطاع الخاص يسيطر على موارد مادية وبشرية أكثر فأكثر. هذان العنصران، الموارد المالية والبشرية، هما العنصران الأكثر أهمية فى التعبئة السياسية فى مصر. رجال الأعمال ينجحون فى السياسة المصرية بالمال الذى يشتري الأنصار والأصوات ويشترى أيضاً تعاون البيروقراطية المسيطرة.

النظام يعتمد، هو أيضاً، على المال والخدمات فى شراء التأييد السياسي. وهذا ميراث ناصري بامتياز.. أن يحصل النظام على التأييد بواسطة توزيع بعض المكاسب المادية، مثل الوظائف والخدمات الاجتماعية. فمرشح الحزب الوطنى ينجح فى الانتخابات البرلمانية، إذا لم يكن بالتزوير فبفضل علاقاته القوية بمؤسسات الدولة التى تتيح له تقديم خدمات إلى أهالى دائرته. الحزب الوطنى لا يستطيع أن يحشد مظاهرة إلا بعد أن يدفع الثمن مقدماً للمشاركين فيها. انظر على سبيل المثال إلى المظاهرة التى نظمها الحزب الوطنى ضد الحرب على العراق فى استاد القاهرة : أتوبيسات تحمل بعض موظفى وعمال الدولة إلى الاستاد، وإجازة مدفوعة الأجر فى هذا اليوم، هذا بالإضافة إلى وجبة ومكافأة مالية.

ولكن بفعل تناقص إيرادات الدولة تدهورت "القوة الشرائية السياسية" للنظام. الدولة لا تستطيع أن تتوسع إلا بخلق الوظائف الوهمية منخفضة الأجر. والنظام لا يستطيع شراء أنصار جدد. هو يحاول فقط أن يبقى على أنصاره: حوالى ٥ مليون مواطن يعملون بالدولة. الجزء الأكبر من هذه الفئة لا يعطى للنظام إلا تأييداً سلبياً، أى يعطيه الخضوع. قلة قليلة تكون مستعدة لتقديم تأييد إيجابى للنظام، لأن لها فيه مصالح قوية.

تدهور "القوة الشرائية السياسية" للدولة يترافق مع زيادة "القوة الشرائية السياسية" لرجال الأعمال. لقد حاول النظام أن يجد فى الدور الاجتماعى لرجال الأعمال تعويضاً عن انخفاض دوره الاجتماعى. ولكنه اضطر أن يدفع ثمناً لذلك، وهو ضعف سيطرته المركزية على توزيع الخدمات الاجتماعية. انتخابات مجلس شعب ٢٠٠٠ تقدم الدليل على ذلك.

انتخابات ٢٠٠٠: المال يسيطر على السياسة

جرت انتخابات مجلس الشعب لعام ٢٠٠٠ تحت رقابة قضائية لم تعرفها الانتخابات التشريعية التي سبقتها. جاء ذلك في أعقاب حكم المحكمة الدستورية العليا بوجوب الإشراف القضائي على الانتخابات. صحيح أن الإشراف القضائي كان غير مكتمل لأن لجان الانتخاب الابتدائية لم تكن تحت إشراف القضاة، لكن هذا الإشراف غير الكامل أدى إلى تقليص معدل التزوير. لهذا السبب أعطت هذه الانتخابات صورة معبرة، إلى حد ما، عن الخريطة السياسية المصرية في بداية القرن الواحد والعشرين^(١٥).

أهم شيء أثبتته هذه الانتخابات كان الضعف الشديد للأحزاب المصرية، بما فيها الحزب الوطني الحاكم. لأول مرة في تاريخه لا ينجح الحزب الوطني الحاكم في الحصول على ثلثي مقاعد مجلس الشعب. بل زاد على ذلك أنه لم يحصل على أكثر من ٤٠% من الأصوات. لم يحقق الحزب الوطني الأغلبية في مجلس الشعب إلا بعض انضمام "المستقلين" إليه. تعثر الحزب الوطني في هذه الانتخابات لم يحدث لصالح أحزاب المعارضة. فهذه الأحزاب لم تحصل مجتمعة إلا على ١٦ مقعداً في المجلس (٣,٦%). لقد فقد النظام الحاكم جانباً من قدرته على فرض مرشحيه في الانتخابات. وهو الأمر الجديد في السياسة المصرية.

تعثر الحزب الوطني في هذه الانتخابات له مغزى كبير. لا يقلل منه كثيراً أن معظم "المستقلين" الذين نجحوا هم أصلاً أعضاء في الحزب الوطني، وأن أغليبيتهم الساحقة عادت وانضمت لهذا الحزب. كما لا يقلل منه ما يقال عن وجود انقسامات داخل الحزب الوطني جعلت اختيار مرشحي الحزب مسألة صعبة وغير مبنية على التوافق. المهم أن هناك عدداً كبيراً من المستقلين نجحوا في انتزاع مقاعدهم بالرغم من أنهم لم يكونوا المرشحين الرسميين للحزب الوطني. وهذا شيء يستحق التوقف عنده.

بالإضافة إلى "المستقلين"، فإن الفئة الثانية التي حققت نجاحاً كبيراً في هذه الانتخابات كانت رجال الأعمال الذين انتزعوا ٧٧ مقعداً عام ٢٠٠٠، في مقابل ٣٧ في عام ١٩٩٥.^(١٦) لم تشهد انتخابات نيابية في مصر إنفاقاً على الحملات الانتخابية في حجم ما حدث في انتخابات ٢٠٠٠. وقد كان واضحاً أن المال كمصدر للقوة السياسية حقق بعض التقدم على حساب

العلاقات بجهاز الدولة. حالة مرشح الظاهر، رامى لكح، كاشفة جداً. ففى مواجهة خصمه، عبد الأحد جمال الدين، كان لكح يعانى من نقطتى ضعف: النقطة الأولى هو انتمائه لأقلية الأقلية، فهو مسيحى كاثوليكي. نقطة الضعف الثانية كانت افتقاده للنفوذ السياسى الذى كان يحظى به عبد الأحد جمال الدين، المرشح الرسمى للحزب الوطنى، والرئيس الأسبق للمجلس الأعلى للشباب والرياضة. ولكن لدى لكح مصدر هائل للقوة لم يتوفر لمنافسه، وهو كونه من كبار رجال الأعمال والذى تتعدى استثماراته المليار جينه. وقد أنفق رامى لكح بسخاء على الحملة الانتخابية وعلى أهالى الدائرة، وبذلك نجح فى انتزاع مقعد الظاهر.

صعود رجال الأعمال فى برلمان سنة ٢٠٠٠ لا يتوقف على تواجدهم الكمى ولكن يشمل أيضاً تنامي الدور الذى يلعبونه فى مجلس الشعب. للمرة الأولى منذ وصول الضباط الأحرار إلى السلطة عام ١٩٥٢ شغل رجال أعمال منصب رئاسة لجان بمجلس الشعب، كان أهمها لجنة الخطة والموازنة التى تولى مسئوليتها أحمد عز. هذه اللجان لا تحظى بدور كبير فى صنع السياسات العامة فى مصر. والحقيقة أن ضعفها نابع من ضعف البرلمان نفسه. فكما هو معروف أن السلطة التنفيذية فى مصر هى المهيمنة على صنع القرار. فالذى يصوغ السياسة المالية هو وزير المالية، وليس رئيس لجنة الخطة والموازنة فى مجلس الشعب. بالرغم من ذلك، فإن هذه اللجان لها قيمة رمزية كبيرة. فهى تعادل فى مدلولها الرمزى منصب الوزير. أضف إلى ذلك أن دور بعض هذه اللجان فى تصاعد مستمر بعد أن سيطر عليها سياسيون من مجموعة جمال مبارك، مثل حسام بدرأوى وأحمد عز.

الحزب الوطنى "يتبرجز"

تظل المناصب العليا فى الحزب الوطنى الديمقراطى الحاكم فى يد البيروقراطية العليا. فلا يزال رئيسه هو حسنى مبارك، الضابط السابق بالقوات الجوية، ولا يزال أمينه العام صفوت الشريف، المسئول السابق بالمخابرات. كما تظل معظم قياداته من السياسيين المحترفين الذين تربوا سياسياً فى أروقة الحزب الواحد، سواء كان عنوانه الاتحاد الاشتراكي، أو

حزب مصر أو الحزب الوطني. من أهمهم كمال الشاذلي، مفيد شهاب، حسين كامل بهاء الدين، على الدين هلال، محمود الشريف. الحزب الوطني هو الامتداد الطبيعي للاتحاد الاشتراكي العربي، حتى لو كانت الشعارات والسياسات الاقتصادية الاجتماعية قد تغيرت. إنه حزب مركزي يُدار من أعلى ويتم اختيار القيادات فيه بالتعيين وليس بالانتخاب^(١٧). لا يمتلك الحزب إيديولوجية واضحة ومتماسكة، ولا يقف على أرضية اجتماعية صلبة، ولكنه يدعى تمثيل كل المصالح الاجتماعية بداية من محدودى الدخل ووصولاً إلى الرأسمالية العليا. وهذا واضح من عضويته التي تحتوى رجل الأعمال الذى ينضم للحزب كوسيلة لكسب الدعم السياسى لمشاريعه الاستثمارية، كما تضم المتعطل عن العمل الذى يبحث داخل الحزب عن رخصة لكشك سجاثر. إنه الامتداد الطبيعي "لتحالف قوى الشعب العامل" الذى كان النظام الناصرى يحكم باسمه فى الستينات، والذى كان يحاول دمج العديد من الفئات الاجتماعية فى تحالف بقيادة بيروقراطية الدولة. يكتسب الحزب قوته إذن من ارتباطه بجهاز الدولة. وهو الأمر الذى لن نستفيض فيه كثيراً هنا لأنه من المعروف والمتداول فى مصر أن الحزب الوطنى هو حزب الحكومة، وليست الحكومة هى حكومة الحزب.

على أن الحزب الوطنى يتعرض منذ سنوات للتغير. عنوان هذا التغير هو صعود نفوذ لجنة السياسات التى يقودها جمال مبارك ابن الرئيس. وهى لجنة تضم مجموعة تتميز بالتوجهات الاقتصادية الليبرالية وبالرغبة فى اندماج أكثر قوة لمصر فى النظام الاقتصادى العالمى. التفسير الشائع لصعود لجنة السياسات هو تمهيد التربة لى يخلف جمال أبيه فى رئاسة الجمهورية. وقد نفى الرئيس مبارك أكثر من مرة أن يكون فى نيته تسليم السلطة لابنه. ولكن التيارات المعارضة لمبارك وابنه ما زالت ترى العديد من الشواهد التى تؤكد أن هناك نية لمحاولة الدفع بجمال إلى منصب الرئيس. على أن قضية جمال مبارك، فى نظرنا، تتعدى قصة ابن رئيس دولة يحاول أن يخلف أبيه فى الحكم. القضية تكشف عن تغيرات عميقة فى التوازن الاجتماعى-السياسى داخل البلاد. صعود لجنة السياسات يعكس صعود البورجوازية المصرية، كما أنه محاولة لاحتواء هذا الصعود فى إطار النظام القائم.

المؤشرات التى توضح صعود الرأسمالية المصرية عديدة. رأينا كيف تزيد القوة الشرائية السياسية لرجال الأعمال على حساب القوة الشرائية السياسية للنظام، الأمر الذى يمكن تلخيصه فى شعار "الدور الاجتماعى لرجال الأعمال". ولكن الأمر لا يقتصر على تنامي سيطرة الرأسمالية على الموارد المالية والبشرية، ولكن أيضاً على الموارد الفكرية. فايدولوجية السوق هى الإيدولوجية المهيمنة فى مصر منذ التسعينات. وهى إيدولوجية تركز على تحول فكرى وسياسى على المستوى العالمى، وعلى ترسانة قوية من الأفكار والنظريات تنتجها مؤسسات دولية. وقد سلم النظام السياسى المصرى بهذه الإيدولوجية. هكذا أصبح القطاع الخاص هو المنوط به القيام بعملية التنمية. التحفظ الوحيد للنظام السياسى المصرى هو "مراعاة البعد الاجتماعى"، الأمر الذى لا يمكن اعتباره فى حد ذاته توجهاً فى السياسات الاقتصادية والاجتماعية، بقدر ما هو إدارة أمنية لعملية التحول الرأسمالى تحاول أن تخفف من الآثار السياسية الضارة لها. لا يقلل من هيمنة إيدولوجية السوق أن الإعلام الرسمى و"المستقل" لا يزال يوجه سهامه فى بعض الأحيان للرأسمالية المصرية. ولكن هذه السهام لا تزيد عن هجوم أخلاقى على هذه الرأسمالية بسبب طابعها "الطفلى" أو ميلها للإنفاق البذخى. ولكن حين يأتى الوقت للحديث الجدى عن السياسات الاقتصادية تظل سياسيات السوق هى الفكرة المهيمنة.

نحن نضع إذن صعود لجنة السياسات فى الحزب الوطنى فى إطار التحولات التى تشهدها مصر والتى زادت من قوة ونفوذ الرأسمالية. وفى هذا السياق يمكن تفهم احتلال رجال الأعمال لبعض المناصب السياسية المهمة فى الفترة الأخيرة. توزيع المناصب السياسية فى مصر يخضع لمعادلة دقيقة تعكس قوة الجماعات والفئات الاجتماعية داخل النظام. إذا كانت القوات المسلحة تحصل على نسبة من المناصب المهمة (المحافظون على سبيل المثال) فهذا يعكس أهمية وقوة هذه المؤسسة فى النظام السياسى المصرى. وبنفس المنطق فإن احتلال رجال الأعمال لمناصب سياسية مهمة وللمرة الأولى فى تاريخ مصر منذ مجيء الضباط الأحرار إلى السلطة يعنى أن النظام السياسى يعطى لهذه الفئة الاجتماعية مزيداً من الثقل داخله. وقد تسارعت هذه العملية فى صيف ٢٠٠٤ مع تولى حكومة أحمد نظيف

المسئولية، تلك الحكومة التي شهدت ولأول مرة وزيرين من رجال الأعمال هما وزير الصناعة والسياحة.

الرأسمالية المصرية : من طبقة مالكة إلى طبقة حاكمة؟

النظام السياسى يلجأ إذن إلى الرأسمالية لتدعيم نفسه بقوة اجتماعية صاعدة، ولاحتواء هذه القوة أيضاً. لكن لا تزال الصيغة المطروحة على رجال الأعمال اليوم هي الالتحاق بالنظام من موقع التابع. فالنظام لا يزال يمسك ببعض الأوراق المهمة في يده. أهمها على الإطلاق سيطرة الدولة على النظام المصرفى وهو عصب اقتصاد السوق، خاصة عندما تكون أسواق المال غير متطورة، كما هو الحال فى مصر. وبالرغم من إلحاح المؤسسات المالية فى الدولة على أهمية خصخصة البنوك من أجل تحرير الاقتصاد، إلا أن النظام ظل صامداً فى هذه المسألة، لأن البنوك هي الأداة الرئيسية لسيطرته على رجال الأعمال. هكذا فإن الدولة ما زالت تحتكر حوالى ٦٠% من الودائع فى الجهاز المصرفى، و٥٤،٦% من قروضه.^(١٨) والنظام يدير هذه الأموال إلى حد كبير بالمنطق السياسى. فالقروض تمنح لذوى العلاقات الوثيقة بالنظام. والبنوك العامة قادرة على الكثير: فهي قادرة على رفع رجل أعمال إلى السماء، كما أنها قادرة على أن تسقطه إلى الأرض. وهذا المنطق السياسى فى إدارة النظام المصرفى هو الذى أوصله إلى الأزمة الخانقة التى دخل فيها منذ عدة سنوات، لأن القروض لا تعطى وفقاً لمنطق الرشادة الاقتصادية (دراسات جدوى حقيقية) ولكن وفقاً لقدرة رجل الأعمال على إقامة علاقات وثيقة مع البيروقراطية المسيطرة. ولكن النظام ليس له حيلة فى ذلك. فإما أن يظل ممسكاً بالنظام المصرفى أو يفقد أداة مهمة للسيطرة على الرأسمالية.

بالإضافة إلى ذلك فإن النظام لا يزال يقيد حتى الآن حرية التنظيم والتمثيل للرأسمالية. لقد ظهرت العديد من المنظمات الخاصة لرجال الأعمال منذ السبعينات. ولكن يظل النظام مسيطراً على المنظمات الكبيرة التى تظل ذات طبيعة كوربوراتية مثل اتحاد الصناعات المصرية والاتحاد العام للغرف التجارية. فلا يزال وزير الصناعة يتدخل بتعيين ثلث أعضاء مجلس إدارة اتحاد الصناعات ورئيس الاتحاد. ولا يزال وزير التموين يعين

نصف مجلس إدارة اتحاد الغرف التجارية ورئيس الاتحاد. صحيح أن تمثيل رجال الأعمال شهد ظهور منظمات أعمال خاصة مستقلة عن الدولة، مثل جمعية رجال الأعمال المصريين والغرف التجارية المشتركة مع دول أجنبية مثل غرفة التجارة المصرية الأمريكية. ولكن تظل هذه المنظمات تحتوى على أقلية من رجال الأعمال، كما لا تمنحها الدولة اعترافاً بتمثيل رجال الأعمال كما تعطى للمنظمات الكوربوراتية مثل اتحاد الصناعات واتحاد الغرف التجارية. تظل عملية تمثيل الرأسمالية على المستوى الفئوى (النقابي) والسياسى محكومة، حتى وإن كانت الرأسمالية أكثر فئات المجتمع حرية من الناحية التنظيمية والسياسية إذا قارناها بالعمال على سبيل المثال.

نخلص من هذا إلى أنه بالرغم من صعود رجال الأعمال على المستوى السياسى، لا يزال النظام ممسكاً بالعديد من الأوراق. وهذا ما يجعل من مشروع جمال مبارك لرئاسة الجمهورية مطروحاً ومتداولاً، لأنه يجسد فى شخصه تسوية بين النظام أو البيروقراطية الحاكمة وبين الرأسمالية الصاعدة، هو محاولة للاتحاد بين هاتين الفئتين. جمال مبارك هو ابن الرئيس، أى ابن مخلص للبيروقراطية الحاكمة. ولكنه فى نفس الوقت كان قد درس إدارة الأعمال فى الجامعة الأمريكية وعمل فى المجال المالى ببريطانيا. لذلك فهو قريب من رجال الأعمال. جمال مبارك يجسد فى شخصه أيضاً تحول البيروقراطية من طبقة تدير الأصول الاقتصادية للمجتمع إلى طبقة مالكة لها. وهذا التحول يتم من خلال الأبناء. أليس معظم أبناء المسؤولين الكبار من رجال الأعمال؟ البيروقراطية المصرية تتجلب رجال أعمال، وهى بهذا تحول "الموارد السياسية" التى تحتكرها (علاقات ونفوذ، سلطات.. إلخ) إلى موارد اقتصادية (قروض، وصفقات، رءوس أموال.. إلخ). ولكن رجال الأعمال التى تتجلبهم البيروقراطية هم رأسمالية من نوع خاص، رأسمالية شديدة القرب من السلطة.

ربما يحتل جمال كرسى أبيه، وربما لا يحتله. لا يمكننا أن نعرف. ومن المرجح أن جمال مبارك نفسه لا يعرف. لأن المسألة تتوقف على العديد من الاعتبارات. فلكى يحتل جمال مبارك رئاسة الجمهورية لا يجب عليه فقط أن يتخطى المقاومة التى سيلاقيها من قوى داخل وخارج النظام السياسى، ولكن عليه أن يحافظ على التوازن القائم اليوم بين البيروقراطية

والرأسمالية. قلنا إن مشروع جمال مبارك يجسد تسوية بين هاتين الفئتين. فإذا حدث تحول في موازين القوى لصالح أحدهما وعلى حساب الآخر، ففي هذه الحالة لن يكون هناك حاجة للتسوية. الحقيقة أن هناك شرائح من رجال الأعمال لا ترغب في جمال مبارك لأنها لا تراه ليبرالياً بما يكفي. وهناك فئات في البيروقراطية لا ترغب فيه، لأنه ليس بيروقراطياً بما يكفي. لذلك فإن زيادة كبيرة في قوة إحدى الفئتين (بالتحالف مع قوة أخرى مثلاً) ربما يجعل من التسوية غير ذي موضوع.

الرأسمالية المصرية: طبقة ديمقراطية؟

صعود قوة الرأسمالية يمكن له أن ينمى من فرص تحقق الديمقراطية في مصر إذا كان لهذه الطبقة ميل ناحية الديمقراطية. أشارت بعض الدراسات إلى غياب أية مؤشرات على تأييد الرأسمالية للديمقراطية وحقوق الإنسان^(١٩). ولكن في الحقيقة هذا ينطبق على كل الفئات الاجتماعية في مصر وليس فقط الرأسمالية. ما زالت الفكرة الديمقراطية في مصر محصورة في أوساط المثقفين، والذين هم أيضاً يميلون في بعض الأحيان إلى الاستبداد. ولكن بشكل عام لا توجد فئة اجتماعية بطبيعتها ديمقراطية أو استبدادية. الطرف الاجتماعي والسياسي هو الذي يحدد مواقف الجماعات المختلفة من الديمقراطية. والمسألة فيها جانب فكري وإيديولوجي وفيها جانب المصلحة المادية. وكما يشير هوبر وروشمير^(٢٠) فإن الرأسمالية تميل لتأييد الديمقراطية عندما تسير في اتجاه مصالحها المادية. هذا ما حدث في أوروبا حينما دخلت رأسماليات بعض البلدان في صراع مع الملكيات المستبدة. لقد كانت في هذا الوقت تدافع عن الحريات السياسية. ولكن عندما تضمن توسيع العملية الديمقراطية منح حق التصويت للطبقات العاملة التي كانت تشهد حالة من التجذر مالت الرأسمالية لتأييد الاستبداد. والدراسة التي قام بها هوبر وروشمير على ١٣ دولة أوروبية شكك في الأطروحة الشائعة، ليبرالية أو ماركسية، والتي تقول أن البورجوازية هي التي أتت بالديمقراطية في أوروبا. فباستثناء فرنسا، وبريطانيا وسويسرا، لم يكن لأي قطاع من الرأسمالية أدوار مهمة في التحول الديمقراطي.

الفرضية هنا إذن هي أن الرأسمالية المصرية ستميل إلى الاستبداد إذا توقعت أن توسيع الحقوق السياسية سيأتى إلى الحكم بقوى سياسية معادية لمصالحها. تجربة انتخابات ٢٠٠٠ تشير إلى أنه فى حال ضبط عمليات التزوير فإن نصيب رجال الأعمال من المقاعد يزيد. بعبارة أخرى، الرأسمالية المصرية لن تكون لديها مشكلة مع تقليص سلطات رئيس الجمهورية ومع إرساء دعائم نظام برلمانى قوى، لأنها متواجدة بالفعل فى البرلمان وهى قادرة على زيادة نصيبها فيه. لقد أظهرت العملية الانتخابية أن أهم معيار يضمن للمرشح مقعداً فى البرلمان يكمن فى قدرته على خدمة أهالى الدائرة. وهذه القدرة تأتى سواء من امتلاك المال أو امتلاك علاقات وثيقة مع جهاز الدولة يستطيع بها النائب تسيير مصالح أهل دائرته. وقد بينا أعلاه زيادة عنصر المال أمام عنصر العلاقات مع البيروقراطية كمصدر للقوة السياسية.

أضف إلى هذا أن الليبرالية الاقتصادية باتت تمارس هيمنة شبه تامة على المجتمع. الإسلاميون أنفسهم، كما أشارت بعض الدراسات^(٢١)، لهم ميل واضح ناحية ما أطلق عليه ماكس فيبر "الأخلاق الرأسمالية" capitalist ethics، التى تحتفى بالثروة وتعتبرها علامة من علامات رضا الله عن صاحبها. من الصحيح أن هناك عداً ما تجاه رجال الأعمال، سواء من جانب بعض القوى السياسية أو داخل جهاز الدولة. ولكن حتى هذه اللحظة لم يترجم هذا العداء نفسه فى مشروع اقتصادى اجتماعى بديل. حتى هذه اللحظة يظل نقد رجال الأعمال مقتصرًا على الجوانب الأخلاقية أو على شططهم فى النزعات الاستهلاكية. ولكنه لا يقترب أبداً من مبدأ الملكية الخاصة. وبهذا المعنى فإنه فى إطار غياب وجود أية قوى سياسية مهيمنة تتأهض الرأسمالية من حيث المبدأ، فإن تفكيك النظام الاستبدادى وإرساء دعائم الديمقراطية لن يضير المصالح المادية لرجال الأعمال. ربما يكون التحفظ الوحيد على هذه المقولة هو وجود جناح من الرأسمالية يعتقد أن التيار الإسلامى يحظى بشعبية واسعة ومن ثم فإنه يخشى الاحتكام إلى صناديق الانتخابات.

إلى أى مدى يمكن للرأسمالية أن تقبل بالنظام الديمقراطى؟ فالديمقراطية لا تتضمن فقط انتخابات برلمانية، ولكنها تحتوى أيضاً على حريات نقابية، أى تفكيك سيطرة الدولة الحديدية على نقابات العمال التى

تمارسها الآن. هنا سيكون على الرأسمالية أن تواجه حركة عمالية نشطة وحية سواء في مواقع العمل، أو في المجال السياسي، وهو الأمر الذي من الممكن أن يدفع الرأسماليين إلى محاولة كبح توسيع الحريات السياسية.

أن تكون مصالح الرأسمالية غير متعارضة مع الديمقراطية، بل إن تكون مصالحها المادية تسير في نفس اتجاه الديمقراطية لا يعنى بالضرورة أن الرأسمالية ستتاضل بشكل جماعى في سبيل هذه الديمقراطية. جان لوكا يذكرنا بأن البورجوازية العربية مالت إلى تحقيق مصالحها من خلال القنوات الفردية، من خلال علاقاتها الوثيقة بجهاز الدولة أو بواسطة الشبكات العائلية.^(٢٢) لماذا تلجأ إذن إلى العمل الجماعى ؟ الناس لا تلجأ إلى العمل الجماعى إلا عندما تتسد كل أفاق العمل الفردي، وأيضاً عندما تكون هناك قيم تدفع في هذا الاتجاه، قيم العمل الجماعى. وتظل هذه القيم ضعيفة في مصر.

ملخص القول، إن الرأسمالية المصرية طبقة صاعدة وهى تركز فى ذلك على زيادة الموارد الاقتصادية والبشرية والفكرية التى تسيطر عليها. هذا الصعود يترجم نفسه فى نفوذ سياسى متزايد، للرأسمالية على حساب البيروقراطية. ولكن لأن النظام لا يزال يسيطر على العديد من أوراق اللعبة، فإن الصيغة الأساسية المطروحة للتغيير السياسى فى مصر تظل حتى هذه اللحظة هى الاتحاد السياسى بين البيروقراطية والرأسمالية داخل عباءة النظام، وبالذات فى الحزب الوطنى. هذه الصيغة حصلت على قبول القطاع الرأسمالى الأكثر ارتباطاً بالنظام السياسى. لكن تظل احتمالات نمو صيغ مختلفة أكثر راديكالية ضد البيروقراطية قائمة. ولكن هذا يعتمد على عوامل ومتغيرات محلية وإقليمية ودولية لن يتسع المجال هنا لمناقشتها.

الطبقة الوسطى: استقلالية متزايدة عن الدولة وبالتالي عن النظام السياسى

الطبقة الوسطى تحتوى على فئات متنافرة فى مستوى الدخل، فى شروط العمل، فى التعليم وفى الميول الإيديولوجية. هذه الطبقة تحتوى عادة على جناحين أساسيين: الطبقة الوسطى التقليدية المشكلة من أفراد يعملون بشكل مستقل فى مشروعات صغيرة، غالباً لهم مستوى تعليمى محدود ولهم

اتصال ضعيف بالتكنولوجيا الحديثة. المثال الواضح على ذلك هم التجار الصغار. أما الطبقة الوسطى الحديثة فهي تلك الشريحة التي تمارس عملاً ذهنياً، سواء مارسه بأجر لدى الغير، كالموظفين والمدرسين مثلاً، أو مارسه بشكل مستقل، كالأطباء والمحامين.

تدهور الدولة الريعية-الرعية يمارس تأثيره أساساً على العاملين بأجر من الطبقة الوسطى الحديثة.^(٢٣) إنها الفئة التي يعتبر البعض أنها كانت القاعدة الاجتماعية للنظام الناصري. تعرضت هذه الشريحة لهزات عنيفة في أعقاب سياسة الانفتاح الاقتصادي. هناك تصور شائع أن هذه الطبقة الوسطى قد تهاوت، وهي الفكرة التي يلخصها عنوان كتاب لاقتصادى بارز هو رمزي زكي "وداعاً للطبقة الوسطى".^(٢٤) ولكن هذا لا ينطبق على كل الطبقة. الانفتاح الاقتصادي في السبعينات ثم "التحرير الاقتصادي" في التسعينات كان له تأثير متناقض. فهناك شرائح من هذه الطبقة قد ازدهرت وهناك شرائح أخرى تدهورت. هناك شرائح كانت تمتلك من المستوى التعليمي ومن العلاقات الاجتماعية ما سمح لها باحتلال وظائف جيدة في القطاع الخاص أوفى جهاز الدولة، وشرائح أخرى افتقدت لذلك وكان عليها تقبل وظائف رديئة سواء في القطاع العام أو الخاص. وأخيراً هناك شرائح كان عليها الانتظار في صفوف البطالة.

الفكرة التي نقدمها هنا هي أن تقلص الدولة من جانب ونمو القطاع الخاص من جانب آخر يؤدي إلى حالة من التناثر في الطبقة الوسطى: هناك شرائح صاعدة وأخرى هابطة. ولكن في كل الأحوال هناك حالة من التباعد عن النظام، ناتجة عن الاستقلالية autonomisation المتزايدة (عن الدولة) للشرائح الصاعدة وعن التهميش المستمر للشرائح الهابطة. الشرائح الميسورة من الطبقة الوسطى أصبحت أكثر استقلالية عن الدولة، بما أنها لا تستخدم أو تستفيد من الخدمات المقدمة من هذه الدولة: فهي ترسل أطفالها إلى مدارس خاصة، وتذهب للعلاج في مستشفيات خاصة وتستخدم أيضاً وسائل مواصلات خاصة. أضف إلى ذلك أنه بتطور تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات فإن الأغلبية العظمى لهذه الشريحة تمتلك أطباقاً هوائية كما تكون على اتصال بالانترنت. وهذا ما جعلها تتحرر إلى حد كبير من أجهزة الدولة الإيديولوجية. فالقناة الإخبارية الأكثر مشاهدة من هذه الشريحة هي "الجزيرة"، والقناة الترفيهية التي تلاقى قبولاً كبيراً هي قناة "دريم". أما

الإذاعة المسموعة على نطاق واسع من شباب هذه الشريحة فهي "نجوم إف إم" الخدمات التي تظل الشرائح الميسورة تطلبها من هيئات عامة هي تلك الخدمات التي تحتكرها الدولة، مثل البنية الأساسية والعدالة والأمن. وإزاء هذه الخدمات نجد لدى هذه الشريحة رأياً شديداً سلبية. هذه الشريحة إذن تجد سعادتها في الابتعاد عن الدولة وعن بيروقراطيتها التي تعتبرها غير كفؤة وفاسدة.

أما الفئات الهابطة من الطبقة الوسطى فهي تحمل حقداً وكرهية للنظام السياسي. الذين يعملون في القطاع العام (باستثناء قلة محظوظة) يشعرون بإحباط شديد نتيجة لانحيار مستوياتهم المعيشي، هذا بالإضافة إلى تدهور ظروف عملهم. وإذا كان لبعضهم أن يحصل على دخل مرتفع فذلك يكون بالتحايل أو بالبقشيش أو بالفساد. الكثير منهم يحمل كراهية شديدة للقطاع الخاص. ولكن هذه الكراهية فطرية، غير مبنية على الاعتقاد في بديل آخر، لذلك فهي لا تعطى أى مؤشر على الانتماء للدولة أو الإيمان بدورها. الانحيار الذى تلاقيه هذه الطبقة لا يقتصر على المستوى المادي، ولكن أيضاً الانحيار المعنوي والأخلاقي الناتج جزئياً عن الافتقاد إلى أيديولوجية تبرر الدور التي تلعبه. ولكل هذه الاعتبارات فإن هذه الفئة لا تقدم إلا تأييداً سلبياً للنظام السياسي. وهذا التأيد السلبي لن يتحول إلى عداوة ومناهضة للنظام السياسي إلا إذا قرر هذا النظام أن يشن عليها حملات التأديب التي تطالب بها فئات كثيرة في المجتمع، خاصة الرأسمالية، وهو الأمر الذي لن يحدث إلا إذا جدد النظام من أرضيته الاجتماعية.

هذه التغيرات التي حدثت للطبقة الوسطى كان لها تأثير على السياسة في مصر. الاستقلالية المتزايدة عن الدولة التي تحظى بها العديد من شرائح الطبقة الوسطى تؤدي إما إلى السلبية السياسية وإما إلى الانخراط في حركات معارضة ذات توجه إسلامي. إذا نظرنا إلى نقابات الطبقة الوسطى خلال الثمانينات والتسعينات سنجد أن النقابات التي شهدت أكبر نجاحات الحركة الإسلامية كانت نقابات الفئات الأكثر استقلالاً عن الدولة مثل الأطباء والمحامين والمهندسين. أهم النقابات التي ظلت بمنأى عن الحركة الإسلامية كانت نقابة المعلمين، نقابات العمال، ونقابة الصحفيين. وهذه النقابات الثلاثة تتميز بوزن عالٍ للعاملين في الدولة والقطاع العام. فالإسلاميون استطاعوا أن ينجحوا وسط الفئات التي سحبت تأييدها للنظام

السياسى بسبب استقلاليتها عن الدولة. وهم حققوا هذا النجاح حتى فى نقابة الصيادلة التى تحظى بأعلى نسبة مسيحيين تعرفها نقابة مهنية فى مصر. فلا يخفى على أحد إن الصيادلة هم أكثر الفئات الوسطى استقلالاً عن الدولة، حيث أن أغليبتهم يمارس العمل الفردى أو يعمل لدى القطاع الخاص.

أحد أهم النقابات التى ظلت بمنأى عن سيطرة التيار الإسلامى كانت نقابة الصحفيين. وقد احتكر مرشحو الحكومة منصب النقيب طوال الثمانينات والتسعينات. فهؤلاء المرشحون كانوا يستندون على أغلبية كاسحة تعمل فى المؤسسات الحكومية. يُذكر أن نقابة الصحفيين تحد من انضمام غير العاملين بالصحف الحكومية إليها، وإن كانت قد خفت من هذه القيود فى السنوات الأخيرة. وتظل الدولة لاعباً أساسياً فى انتخابات النقابة. فلكى ينجح مرشح الحكومة فى الانتخابات فإن الدولة تعطى له "هدية" يستطيع بها شراء أصوات الناخبين، فى شكل منح أو مساكن أو مصايف وخلافه.

ولكن فى عام ٢٠٠٣ وللمرة الأولى استطاع مرشح المعارضة، جلال عارف، أن يزيح مرشح الحكومة، صلاح منتصر. من المرجح أن يكون نجاح جلال عارف مرتبطاً بضعف شعبية صلاح منتصر، بالانقسام فى أوساط الصحف القومية وبالمناخ السياسى الذى يشهد عداءً متزايداً للنظام ولرموزه. ولكن الأكيد أن الهدية التى أتى بها صلاح منتصر للصحفيين بعد لقائه برئيس الوزراء، ٤٠ جنيه شهرياً، لم تثر حماسة الصحفيين. وهذا مثال واضح على تدهور "القدرة الشرائية السياسية" للنظام فى السنوات الأخيرة.

وإذا كانت الدولة تقدم خدمات أقل فأقل للطبقة الوسطى، فإنها تطلب منهم مساهمات أكثر فأكثر فى شكل ضرائب ورسوم. يأتى على رأس شرائح الطبقة الوسطى، التى سيكون عليها المساهمة بشكل أكبر فى تمويل الدولة، العاملون بالمهن الحرة. فالسلطات المالية ترى أنهم الفئة الأقل مساهمة فى الضرائب.^(٢٥) ولهذا فإن مشروع الضرائب الجديد الذى ناقشناه فى الفصل السابق يأتى بتخفيضات كبيرة فى أسعار الضرائب على هذه الفئة لتشجيعها على الالتزام. وهذا التخفيض يقترن بتشديد العقوبة عليها فى حالة التهرب. أى أن النظام سيحاول أن يكسر حالة الاستقلال التى تحظى بها

هذه الفئة، التي سيكون عليها أن تدخل فى علاقات أوثق مع الدولة كممول لها. وهو الأمر الذى من المفترض أن يؤدى إلى زيادة اهتمام هذه الشرائح والفئات بالشأن العام وإلى إمكانية أكبر للانخراط فى السياسة. فالذى يدفع المال يميل غالباً إلى البحث عن ثمار ما دفعه.

الأمر نفسه ينطبق على الطبقة الوسطى التقليدية. فهذه الطبقة عليها أن تساهم بشكل أكبر فى تمويل الدولة، لأن التعديلات فى ضريبة الدخل سوف تصيبها مثلما سوف تصيب الطبقة الوسطى الحديثة. وقد رأينا فى الفصل السابق كيف دخل التجار فى صراع مع النظام فى وقت تطبيق المرحلة الثانية لضريبة المبيعات، ووصل الأمر إلى القيام بإضراب.

ولكن بغض النظر عن هذا الإضراب الاستثنائي، فإن الآلية الأساسية التى تمارس من خلالها هذه الطبقة مقاومتها للضرائب هى التهرب واللجوء للقضاء. وهذه الآليات تؤدى حتماً إلى تلطيف الصراع المفتوح والمباشر مع النظام. وكما قلنا من قبل فإن النظام تبنى هذه الآليات حتى يدفع بالصراع إلى وجهة غير سياسية. ولكن ربما يختلف الأمر فى المستقبل. لأن الضغوط الشديدة على النظام السياسى من أجل السيطرة على العجز المالى للدولة سيؤدى به إلى محاولة الحد من التهرب.

لكى نلخص المسألة، فإن أقول الدولة الريعية يخلق حالة من التباعد بين شرائح كبيرة من الطبقة الوسطى والنظام. وفى الوقت نفسه يغير من علاقة الطبقة الوسطى بالدولة من متلقية لعديد من العطايا والخدمات من الدولة إلى ممولة لها. وذلك من المفترض أن يغير من علاقة الطبقة الوسطى بالنظام السياسى.

الطبقة العاملة: أقول سيطرة الدولة وزيادة سيطرة رجال الأعمال

كيف يؤثر أقول الدولة الريعية-الرعية على القوة السياسية للطبقة العاملة وعلى إمكانية مشاركتها فى مشروعات التغيير السياسى فى مصر؟ أهم ما يلاحظ على الحركة العمالية فى التسعينات هو الهدوء الذى تميزت به بالمقارنة بالسبعينات والثمانينات التى شهدت تحركات عمالية واسعة مثل إضراب الحديد والصلب والسكة الحديد. والحقيقة أن معدل الحركات

الاحتجاجية قد قل بشدة منذ التسعينات. وهو الأمر الذي يحتاج إلى تفسير، بما أن التسعينات، كما قلنا، شهدت تدهوراً في "القوة الشرائية السياسية" للدولة بالمقارنة مع الثمانينات. كيف تسنى للنظام أن يسيطر على الطبقة العاملة باستخدام موارد مادية أقل. السيطرة الأمنية التي تمارسها الدولة على العمال قد تفسر هذا الواقع بعض الشيء. فالتسعينات شهدت زيادة في الميل الاستبدادي للنظام. وفي الوقت نفسه فإن النظام قد أعاق أى تطور فى التمثيل الفئوى والسياسى للطبقة العاملة. وهذا وإن كان ينطبق على كل الفئات الاجتماعية فى البلاد، حتى الرأسمالية، فإنه ينطبق بشكل أشد على العمال.

على أن هدوء الحركة العمالية فى السنوات الأخيرة لا يرجع فقط إلى أسباب سياسية وأمنية، لكنه يرتبط بمرحلة التحول الاقتصادى والاجتماعى التى تمر بها مصر منذ سنوات من اقتصاد الدولة إلى القطاع الخاص. لقد كان مركز وقلب التحركات الاحتجاجية العمالية فى السبعينات والثمانينات هم عمال القطاع العام، تلك الشريحة التى اعتبرها المتخصصون فى الشأن العمالى النواة الصلبة للطبقة العاملة المصرية والتى اختزنت فى ذاكرتها تجارب طويلة. ^(٢٦) بتبنى النظام سياسة الخصخصة فى التسعينات، وربما قبل ذلك، مالت هذه الفئة نحو الأفول. لقد نجح مشروع المعاش المبكر فى تمرير عملية الخصخصة فى كثير من الشركات. أما الجزء الباقى فى القطاع العام فلم يتبق له إلا أن يخوض صراعات دفاعية فى أحسن الأحوال. أى أن يحتج ويضرب إذا تعرضت بعض حقوقه المكتسبة للاعتداء.. إذا تأخر وصول الرواتب أو إذا ألغت الإدارة الوجبة المجانية، إلخ. ولكن فى ظل انهيار القطاع العام وتوقف العديد من وحداته عن الإنتاج أصبح من الصعب على عماله أن ينتزعوا أى مكتسبات. وقد فشلت كل محاولات بعض القوى السياسية لتعبئة العمال على أرضية الدفاع عن القطاع العام. ربما يعود ذلك جزئياً لهيمنة إيديولوجية السوق، ولكن من المرجح أن ذلك يعود أيضاً لمعرفة العمال الوثيقة بأوضاع شركات القطاع العام المنهارة والتى مارست عليها البيروقراطية عملية نهب منظم منذ عقود.

وفى الوقت الذى تقلص فيه عمال القطاع العام ومال نجمهم للأفول، شهدت البلاد فى الثمانينات نمواً عديداً مهماً فى عمال القطاع الخاص،

خاصة في المدن الجديدة^(٢٧). ومن الطبيعي أن يتحول مركز السياسة العمالية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، من شبرا وحلوان إلى السادس من أكتوبر والعاشر من رمضان. لكن ذلك يتطلب وقتاً ما حتى تتبلور الطبقة العاملة الجديدة هناك. لا يزال جانب كبير من هذه الفئة لم يعرف قط الانضمام إلى نقابة. ولا يزال جزء مهم منها على صلة وروابط وثيقة بالريف الذي أتى منه. فليس من النادر العثور هناك على نصف مزارعين ونصف عمال. أضف إلى ذلك أن اشتداد أزمة الركود منذ نهاية التسعينات أدت إلى تدهور معدلات النمو في عمال القطاع الخاص. وعلى ذلك فالوضع الحالي هو أقول جانب من الطبقة العاملة (القطاع العام) وعدم جاهزية القطاع الآخر للتحرك السياسي. والحقيقة أن التحركات العمالية في التسعينات لم تتميز فقط بالضعف والمحدودية، ولكن أيضاً بانحصارها في التحرك الاحتجاجي الاقتصادي والاجتماعي المفتقد لمطالب سياسية عامة، تلك المطالب التي نجد لها صدى في تحركات الفئات المتوسطة مثل الصحفيين أو المحامين.

ضعف المشاركة السياسية للطبقة العاملة اليوم يمكن إذن تفهّمه إذا وضعناه في سياق المرحلة الانتقالية التي تمر بها هذه الطبقة والتي تشهد أقول قطاع منها وصعود قطاع آخر. ولكن من المرجح أن تتأقص نسبة العمال التي تعمل لدى الدولة يفتح الباب لتحرير هذه الطبقة سياسياً من سيطرة النظام السياسي الذي استمر حوالى نصف قرن منذ استيلاء الضباط الأحرار على السلطة. هذا التحرر له نتيجتان: الأولى أن يتحرر العمال من سيطرة النظام كى يقعوا تحت السيطرة السياسية للرجال الأعمال. وهو الأمر الذى يحدث الآن، ونراه على سبيل المثال فى قيام رجال الأعمال بتعبئة عمالهم من أجل التصويت لهم فى الانتخابات مقابل بعض العطايا. النتيجة الثانية: أن يتحرر العمال من سيطرة النظام و يبحثون عن تنظيم وتمثيل مستقل عن الدولة والرأسمالية معاً. يظل هذا الاحتمال قائماً حتى ولو كان النظام السياسى يحاول إجهاضه عن طريق خنق المجال السياسى والحيلولة دون تشكيل نقابات عمالية مستقلة عن السلطة، تكون بمثابة الخطوة الانتقالية نحو تشكيل قطب سياسى عمالى مستقل.

ولكن فى كل الأحوال فإن تحرر العمال لصالح الرأسمالية أو لصالحهم سيؤدى إلى إضعاف النظام السياسى. وفى كل الأحوال تظل الطبقة العاملة

لها مصلحة في فتح المجال السياسي. قلنا من قبل إن موقف الفئات الاجتماعية من الديمقراطية يرتبط بشكل وثيق بالتأثير المتوقع لتلك الديمقراطية على مصالحها المادية. والحقيقة أن الطبقة العاملة ليس لديها ما تخسره من التحول الديمقراطي. على العكس، فهي في كل الأحوال مستفيدة من فتح المجال السياسي أمام المنافسة. لأن المنافسة تعنى أن تحاول أطراف سياسية متعددة كسب ودها للحصول على أصوات هذه الطبقة التي تمثل نسبة مهمة من السكان. وشواء كان كسب الود يقوم على أكثر الطرق فجاجة وفردية مثل شراء الأصوات، أو كان يقوم على طرق أكثر تطوراً مثل تقديم بعض المكتسبات الاجتماعية والاقتصادية فإن العمال سيكون لهم مصلحة في كل الأحوال في فتح المجال السياسي أمام المنافسة الحرة.

خاتمة :

في هذا الفصل تعرضنا لتأثير أقول الدولة الريعية-الرعية على احتمالات التغيير السياسي في مصر. ربما يكون من المناسب إعادة التأكيد على أن المجال الاقتصادي-الاجتماعي (وعلى رأسه مالية الدولة) يمارس تأثيراً مهماً على المجال السياسي ويحدد الاحتمالات الممكنة. ولكن ترجيح وتحقيق احتمال دون آخر يرتبط بمجموعة كثيرة من المتغيرات السياسية والإيديولوجية، المحلية منها والدولية. فعلى سبيل المثال، في بلد لا تكون فيه طبقة وسطى أو عاملة لا يمكن الحديث فيه عن ديمقراطية إلا بالمعنى الإغريقي القديم لها، أي ديمقراطية السادة فقط. ولكن في بلد يكون فيه طبقات وسطى وعاملة تصبح الديمقراطية فيه محتملة. ولكن تحقق هذه الديمقراطية أو عدم تحققها، بالإضافة إلى الشكل الذي سوف تأخذه، يرتبط بعوامل أخرى على رأسها متغيرات خاصة بالسياسة. لقد ناقشنا في هذا الفصل فقط ما يمكن أن نسميه "البنية التحتية المالية" للديمقراطية، تلك البنية التي تحدد الاحتمالات، لكن لا ترجح أحدها.

لقد تبيننا في هذا الفصل مفهوماً للتحول الديمقراطي يجعل منه العملية التي بمقتضاها تحدث مجموعة من التوازنات على رأسها توازن ما بين الدولة والمجتمع، بفئاته الاجتماعية المتنوعة. وأوضحنا أن أقول الدولة الريعية-الرعية يعيد صياغة هذه التوازنات. هذا الأقول يؤدي أولاً: إلى

تتامي قوة الرأسمالية على حساب الدولة والنظام السياسي، مع الأخذ في الاعتبار أن النظام لا يزال يمتلك العديد من الآليات للسيطرة على هذه الطبقة. ثانيًا، يؤدي إلى زيادة استقلالية بعض شرائح الطبقة الوسطى عن الدولة وبالتالي إلى تتامي قوتها في مواجهة النظام السياسي. ثالثًا يؤدي إلى تخفيف السيطرة السياسية للنظام على الطبقة العاملة من أجل وقوعها تحت سيطرة رجال الأعمال أو من أجل الاتجاه نحو التعبير السياسي المستقل. وكل هذه المتغيرات تصب في نتيجة واحدة وهي إضعاف النظام السياسي.

وبسبب تناقص الإيرادات الربعية للدولة، النظام مضطر إلى اتخاذ بعض الإجراءات التي من شأنها أن تزيد مما يستقطعه من المجتمع. الدولة عليها تتدخل إذن أكثر فأكثر في مجالات لم تدخل فيها من قبل مثل القطاع غير المنظم. وهذا يؤدي إلى زيادة الصراع بين الدولة والمجتمع كما رأينا في الفصل عن دولة الجباية. الدولة تعطي إذن للمواطنين خدمات أقل فأقل وتطلب منهم أموال أكثر فأكثر. وهذا من شأنه أن يغير العلاقة بين الطرفين لصالح الطرف الثاني. بعبارة واحدة: نحن نشهد انحسارًا في حجم ونفوذ الدولة المصرية. وهذا يزيد من احتمالات التطور الديمقراطي في مصر. لقد كانت الدولة الكبيرة هي أداة الاستبداد الأولى للنظام الحاكم. وهماي تغرب..

الهوامش والمراجع

(1) LUCIANI Giacomo. Ressources, revenues and authoritarianism in the Arab world, beyond the rentier State. *Political liberalization and democratization in the Arab World* / ed. par Rex BRYNEN et. al., vol. 1. London : Lynne Rienner publishers, 1999.

(٢) المصدر السابق.

(3) MOORE, Mike. Political underdevelopment. Paper presented at the 10th anniversary Conference of the Development studies institute. London school of economics, 2000.

(٤) المصدر السابق.

(5) TILLY Charles. *Coercion, capital and European states. AD 990-1992*. Cambridge MA and Oxford UK: Blackwell, 1992.

(٦) المصدر السابق.

(7) HERB, Michael. Taxation and representation. Georgia state university [on line] 2/5/2003.

[WWW.ids.ac.uk/ids/govern/pdfs/PolUnderdevel\(refs\).pdf](http://WWW.ids.ac.uk/ids/govern/pdfs/PolUnderdevel(refs).pdf).

(8) AYUBI Nazih. *Over stating the Arab State*. London: IB Tauris & comp Ltd, 1995. p. 454-55.

(9) RICHARDS Alan, John WATERBURY. *A political economy of the Middle East*. Boulder: West review, 1996. p. 17.

(10) CARDIN Philippe. *Rentierism» and the rentier state: a comparative examination*. M.A. McGill university, Canada, 1993.

(11) WANTCHEKON Leonard, Nathan JENSEN. *Resource Wealth and Political Regimes in Africa*. New Haven: Yale university, 2000.

(12) BOURDIEU Pierre et al. *The Craft of Sociology*. New York : Walter de gruyter, 1991.

(13) HUBER, Evelyne, RUESCHEMEYER Dietrich. The impact of economic development on democracy. *Journal of economic perspectives*. Été 1993, vol. 7, n° 3, p. 71-86.

(14) KIENLE Eberhard. *A grand delusion, democracy and economic reform in Egypt*. London: I.B. Tauris publishers, 200.

(15) Sarah Ben Néfissa et Alaa Eddine Arafat, *Voter aujourd'hui en Égypte*. À paraître.

(١٦) المصدر السابق

(١٧) بدأ الحزب مؤخراً في الأخذ بنظام الانتخاب المحدود.

(18) ABOU-HAIDER Elias. Libéralisme et capitalisme d'État en Égypte. La privatisation impossible des banques publiques. Paris: Harmattan, 2000.

(١٩) أنظر دراسة إريك جوب عن رجال الأعمال، والمشار إليها في كتاب كينلي، مرجع سبق ذكره.

(20) RUESCHEMEYER, Dietrich, Evelyne Huber STEPHENS, Johns D. STEPHENS. *Capitalist development and democracy*. Chicago, I L : University of Chicago press, 1992.

(٢١) أنظر في ذلك أعمال باتريك هاني،

L'islam branché de la bourgeoisie égyptienne », Le Monde diplomatique, septembre 2003, (en collaboration avec Husam Tammam).

« Mondaines spiritualités, Amr Khâlid, shaykh branché de la jeunesse dorée cairote », Politique Africaine, novembre 2002.

« Au diable les losers ... le succès et l'achievement, nouvelles valeurs islamiques », Revue Mouvements, no spécial 'Islam et modernité', Paris, novembre 2004 (en collaboration avec Husam Tammam).

(22) LECA Jean. Democratization in the Arab world: uncertainty, vulnerability and legitimacy. A tentative conceptualization and some

hypotheses. *Democracy without democrats. The renewal of politics in the Muslim world* / ed. par Ghassan SALAMÉ. London : I.B Tauris publishers, 1994.

(٢٣) أنظر إلى دراستنا السابقة: باهر شوقي، سامر سليمان، تشریح اقتصادى اجتماعى للطبقة الوسطى المصرية، أحوال مصرية، العدد الأول.

(٢٤) رمزى زكى، وداعاً-- للطبقة الوسطى ، تأملات فى الثورة الصناعية الثالثة والليبرالية الجديدة. القاهرة، دار المستقبل العربى، ١٩٩٧.

(٢٥) وفقاً لمدحت حسنين، وزير المالية السابق.

(٢٦) صابر بركات، حركة الطبقة العاملة فى مصر، دراسة غير منشورة.

(٢٧) حول تطور الصناعة الخاصة فى الثمانينات أنظر لمؤلفنا السابق:

SOLIMAN Samer. *State and industrial capitalism in Egypt*. Cairo papers in social science, volume 21, number 2, 1998.

♦ خاتمة ♦

نجاح نظام .. وفشل دولة !

قصة مصر في ربع القرن الأخير هي قصة نجاح نظام وفشل دولة. كل نظام سياسى يهدف أساساً للاستقرار فى الحكم. بهذا المعنى النظام السياسى المصرى نجح، حتى لو اضطر فى السنوات الأخيرة إلى الارتفاع بمستوى القمع لموازنة الانخفاض فى "القدرة الشرائية السياسية" الناتجة عن تقلص الإيرادات العامة. أما الدولة فقد فشلت. فشلت فى تنفيذ المهمة التى أوكلت لها فى الثمانينات والتسعينات، وهى إدارة عملية التنمية الرأسمالية. هناك نظرية شائعة عن أن تعثر التنمية يرجع لمقاومة البيروقراطية حرصاً على مصالحها. والحقيقة أنه لا توجد بيروقراطية لا تقاوم التغيير، كما لا توجد بيروقراطية لا تدافع عن مصالحها الضيقة. هذه هى طبيعة الأمور. ولكن هناك نظاماً تستطيع إدارة وتطوير البيروقراطية لأنها ذات جذور وقواعد خارج جهاز الدولة، وهناك نظم لا تستطيع ذلك لأن أدواتها الوحيدة فى السيطرة السياسية هى البيروقراطية ذاتها المتمكنة من جهاز الدولة. وعلى هذا فالدولة ستكون هنا غير قادرة على قيادة عملية التنمية لأن وظيفتها الأساسية تميل لأن تصبح حماية استقرار النظام.

التكيف مع مقتضيات التنمية الرأسمالية: بطيء وغير مكتمل

اسوأ شيء يحدث فى مصر أنه لا يحدث شيء على الإطلاق. عبارة استخدمها أحد الصحفيين الأجانب لوصف الأزمة فى مصر. من الصحيح أن مصر تعطى انطباعاً للعابرين بها أنها لا تتغير. هناك ركود ثقيل يتلخص فى بقاء الرئيس مبارك فى الحكم لحوالى ربع قرن قابلة للزيادة. بعض الوزراء والمسؤولين بقوا فى مواقعهم لعقدين. الركود يتجلى أيضاً فى الدستور المصرى الذى لم تمسه يد منذ صدوره عام ١٩٧١ وتعديله عام ١٩٨٠. فى حين أن عبد الناصر والسادات غيرا من الدستور أكثر من مرة، فإن مبارك لم يغير مادة واحدة من الدستور الذى ورثه عن سلفه. عبد الناصر غير من التنظيم السياسى الحاكم ثلاث مرات، من جبهة التحرير إلى الاتحاد القومى إلى الاتحاد الاشتراكى. والسادات غيره مرتين، من الاتحاد الاشتراكى إلى حزب مصر ثم إلى الحزب الوطنى الديمقراطى. مبارك تسلم الحزب الوطنى من سلفه وما زال يحكم به حتى الآن.

هذا الهوس بتثبيت الأوضاع المؤسسية (الجمود المؤسسي) وبرفض التغيير يجب أن يفهم باعتباره استراتيجية بقاء. التغيرات المؤسسية تعنى أن العلاقات بين الأفراد، والجماعات والمنظمات ستتغير، وهو الأمر الذى ينتج بالضرورة حالة من التحرك والتعبئة: تعبئة من أجل الرفض والمقاومة، أو تعبئة من أجل التأييد، أو ببساطة تعبئة من أجل المشاركة. النظام السياسى فى عهد مبارك استطاع أن يكسر بنجاح مقاومة بعض الفئات الاجتماعية لسحب مكتسباتها. لقد فعلها مع المستأجرين فى الريف الذى حاولوا مقاومة قانون العلاقة بين المالك والمستأجر الذى أعطى للملاك الحق فى طرد المستأجرين. الأكثر خطورة على النظام، على ما يبدو، هو المشاركة. النظام يجتهد فى مقاومة تسييس وتنظيم الطبقة الرأسمالية، بالرغم من أنها فى القلب من المشروع الذى تبناه هذا النظام وهو التنمية الرأسمالية. ولهذا بالتحديد هو يخشاها. لأنه يعرف أنها البديل الطبيعى له. لذلك فالنظام ينشد التأييد فقط، أما المساندة التى تصل إلى المشاركة فهذا ما لا يمكن قبوله. ذلك ما حدث أيضاً فى حالة الرئيس عبد الناصر. فى الوقت الذى كان قد أعلن عن توجهاته "الاشتراكية"، وفى الوقت الذى كان قد أمم معظم أملاك الرأسمالية، كانت أجهزته الأمنية تلاحق، وتعذب، بل وتقتل الشيوعيين الذين كانوا أكثر القوى فى المجتمع تأييداً لهذه التوجهات. النظام الاستبدادى الذى أسسه عبد الناصر لا يقبل بأقل من تأييد غير مشروط وبدون مشاركة فى السياسة. العنف الأشد الذى مارسه نظام عبد الناصر كان ضد أصدقائه وليس ضد أعدائه. فالقوى الليبرالية أو الأرستقراطية لم تعرف التكيل الذى لاقاه الإخوان المسلمون. من الجدير بالذكر أن عبد الناصر نفسه كان عضواً فى الإخوان قبل انقلاب ١٩٥٢، وأن حوالى نصف أعضاء مجلس قيادة ثورته كانوا من خلفية إخوانية.

الجمود المؤسسى لا يهدف إلى تثبيت الوضع القائم إلى الأبد. فهناك تحولات هيكلية فى الاقتصاد وفى مالية الدولة، وهى تحولات لا يمكن الهروب منها. والحقيقة أن نظام مبارك يتميز بدرجة عالية من المرونة التى تسمح له بالتكيف مع التغيرات. هذا الركود المؤسسى يهدف إلى إبطاء و"قرملة" التأثيرات السياسية للتحولات الهيكلية التى تأخذ طريقها على قدم وساق. إذن فهناك تأثيرات تحدث، ولكن هذا الجمود يجعل منها تأثيرات جزئية ومتناثرة. لتأكيد التحولات وتعميقها يجب أن تترجم إلى قوانين

ومؤسسات. وهذا ما يقاومه النظام السياسي. والحقيقة أن هذا الركود المؤسسى لا يعود فقط إلى الطبيعة المحافظة التى يتميز بها الرئيس مبارك، كما يقول البعض. هذا الركود هو الحل الوحيد أمام نظام استنفذ دوره التاريخي. لقد كان النظام الاستبدادى فى بدايته فى الخمسينات والستينات، كثير الحركة والفعل. لأنه كان نظام فى حالة صعود. فى السبعينات أيضاً كان النظام كثير الحركة حيث كان منهمكاً فى تجديد مشروعه وأرضيته الاجتماعية بعد أن تبين جناح منه قاده السادات أن اقتصاد الدولة الذى أقامه قد فشل. ومن هنا تبنى نظام الاقتصاد الحر وسمح للرأسمالية بالعودة والعمل، وأصبحت الطبقة الرأسمالية فى مصر هى الطبقة المالكة. التطور الطبيعى بعد ذلك هو أن تتحول الطبقة المالكة إلى طبقة حاكمة. حكم الرأسمالية لا يعنى بالضرورة أن يحتل رجل أعمال مقعد الرئاسة، أو أن يتشكل مجلس الوزراء من رجال أعمال، ولكن المقصود به أن تستطيع الرأسمالية صياغة سياسات الدولة بشكل يجعل هدف التراكم الرأسمالى هو الهدف الحاكم. ولأن المجموعة الحاكمة تدرك أن هذا هو التطور الطبيعى للأمور وأن مهمتها التاريخية قد انتهت، فهى ليس أمامها إلا تثبيت الأوضاع المؤسسية.

لقد رأينا ظاهرة الركود المؤسسى على المستوى المحلى للدولة. تضاول تحويلات الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية، بفعل أزمة الدولة المالية، كان من المفترض أن يؤدى إلى تبنى لا مركزية حقيقية تعطى للمستوى المحلى الأدوات الفعالة لتعبئة الإيرادات. ولكن النظام لم يتبنى اللامركزية على المستوى التشريعى والمؤسسى الرسمي. لقد تبنى شكلاً غير مكتمل، بل مشوهاً، للامركزية وهو الصناديق الخاصة التى سمح للمحافظات بإنشائها، والتى لا تخضع لأى رقابة من مؤسسات تشريعية أو شعبية، وتتميز بمعدل هائل للإهدار والفساد، كما تشير تقارير الجهاز المركزى للمحاسبات. وهو الأمر الذى انتهى بتفتيت مالية الدولة. لقد استجاب النظام هنا لمقتضيات اللامركزية، ولكن استجابته كانت جزئية، غير مكتملة وغير مؤسسية.

التفتت المالى للدولة يكشف عن أن السلطة المركزية لم يعد لديها الموارد الكافية للقيام بإدارة مركزية كفئة للشئون المحلية. وبهذا فإن السلطة المركزية أمامها خيارين : إما أن تسعى إلى تطبيق استراتيجيات قومية

كبيرة من أجل تنمية إيراداتها ومن ثم الاستمرار في الإنفاق على الوحدات المحلية. وقد رأينا في الفصل عن دولة الجباية صعوبات ذلك الأمر، كما رأينا زيادة العجز في موازنة الدولة. الحل الثاني يكمن في تقليص دور المستوى المحنى للدولة سواء عن طريق المركزة أو الخصخصة، وفي الوقت نفسه إعطاء رخصة شبه رسمية للوحدات المحلية بالتصرف لتنمية إيراداتها، كل على حسب ظروفه، ولكل على حسب إمكانياته و"اجتهاده". لقد اختار النظام السياسى الحل الثانى لاعتبارات عملية بحثه تتمثل في تكلفته السياسية المنخفضة. فالحل الأول، أى زيادة إيرادات الدولة بشكل كبير، يتطلب آليات سياسية كفؤ في التفاوض والمساومة مع قوى اجتماعية وسياسية ذات طابع قومى من أجل رضوخها لمطلب زيادة مدفوعات الدولة. هذه القوى ليست موجودة في مصر بسبب استراتيجيات النظام الاستبدادى منذ الخمسينات للحيلولة دون تنظيم الفئات الاجتماعية وتمثيلها في أشكال سياسية فاعلة. وهذه القوى لا يمكن السماح لها بالتنظيم والتمثيل لأن ذلك يهدد استمرار النظام الاستبدادى. لذلك يفضل النظام أن تتم المفاوضات مع الفئات الاجتماعية على المستوى المحلى، قطعة قطعة، بدون طرح أسئلة سياسية كبيرة على مائدة المفاوضات مثل اقتسام السلطة أو المشاركة فيها.

الطبيعة البطيئة وغير المكتملة للتكيف مع مقتضيات التنمية الرأسمالية واضحة أيضاً في مجال التعليم. لقد فهم النظام الأهمية الفائقة لإصلاح التعليم، وظلت أجهزته الإيديولوجية تردد ليل نهار دور التعليم في نجاح تجربة النمر الآسيوية. وقد زاد النظام بالفعل من ميزانية التعليم، وقام بتشيد العديد من المدارس، وهو الأمر السهل نسبياً. ولكن حين تعلق الأمر بإصلاح عماد العملية التعليمية، أى المدرسين، فشل في هذا الأمر. فإصلاح أحوال المدرسين يتطلب أشياء كثيرة، لا يمكن أن تقتصر على تأكيد أهمية التعليم في خطب رئيس الجمهورية. هناك إصلاحات جذرية مؤسسية لازمة لكي يستطيع النظام أن يعيد توزيع موارد الدولة المادية والمعنوية في صالح المدرسين. الأمر يتطلب باختصار رفع وظائف الدولة التنموية على حساب وظائفها الأمنية. وهو الأمر الذى يعجز عنه نظام استبدادى لأن بقاءه مرهون بالإدارة الأمنية للدولة. لهذا قبل النظام بالحل الأسهل، وهو التكيف مع قصور ميزانيات التعليم. وتتطلب ذلك، كما هو معروف، ليس فقط غرض

النظر عن الدروس الخصوصية، ولكن أيضاً الانغماس فيها بتنظيم المدارس نفسها لمجموعات تقوية. وهو الأمر الذى وصل لمرحلة تفريغ مبدأ التعليم المجانى من محتواه. فالمجتمع اليوم، وليس الدولة، هو الذى يعول المدرسين. الدولة تكتفى فقط ببناء المدارس الحكومية. ولكن بدلاً من أن يدفع المجتمع ضرائب للدولة، ثم تقوم هذه الدولة بالإنفاق منها على المدرسين، أصبح الدفع يتم بشكل مباشر، من المجتمع للمدرسين. وهو الأمر الذى أدى إلى انهيار شامل للنظام التعليمي، وإلى العودة به إلى نظام الكتاتيب، حينما كان على كل طالب أن يقدم "للخوجة" مدفوعات (بيض، خبز، لحوم) وإلا تعرض للضرب والإهمال. فالخوجة يهتم فقط بأبناء الأثرياء. وبسقوط غير القادرين من العملية التعليمية، خسر الفقراء آلية أساسية للحراك الاجتماعي، وخسر المجتمع قوة عمل مدربة كان له أن يقيم عليها التنمية.

تطور إيرادات ونفقات الدولة كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى تبين أن الدولة الريعية-الرعية فى حالة أفول. ولكن النظام السياسى الذى قام عليها لا يزال محكوماً بالممارسات الريعية. فالحلول التى يأتى بها تظل منطلقة من نفس العقلية الريعية. لقد رأينا فى الفصل الخاص بالصعيد الاستراتيجية التى اتبعتها النظام لسحق الحملة المسلحة التى قامت بها الجماعة الإسلامية هناك. فبالإضافة إلى استخدام العنف وعد النظام بزيادة نصيب الصعيد من كعكة الموارد العامة. لقد كانت حملة الجماعات الإسلامية تهدف إلى رحيل النظام "الكافر". أى أنها كانت ترمى إلى تحقيق هدف سياسى. ولكن النظام لم يقاومها بالسياسة، ولكن بالأمن وبالمال.

العلاقة السببية التى فسر بها النظام صعود الحركة الإسلامية فى الصعيد كانت تعتمد على عامل الفقر. وهى العلاقة التى لا تفتقد للمنطق. فكما وضحنا فى الفصل الرابع فإن هناك علاقة بين الفقر والتهميش من جانب، والانتماء للحركات الإسلامية المسلحة من جانب آخر، وإن كانت هذه العلاقة لا يمكن أن تختزل فى المعادلة البسيطة: إسلامى = فقير وفقير = إسلامى محتمل. المشكلة أن صعود الحركة الإسلامية المسلحة لا يرجع فقط للتهميش الاقتصادي، ولكن أيضاً للتهميش السياسى. والمشكلة أيضاً أنه عندما تبنى النظام حلاً اقتصادياً للمشكلة، وهو إعادة توزيع الموارد لصالح الصعيد، لم يستطع أن يقوم بالتغييرات المؤسسية اللازمة لتحقيق ذلك.

فالدولة تظل محكومة بالمنطق المركزي وتظل ميالة إلى التحيز لمركز البلاد على حساب الأطراف والأقاليم. وبهذا يظل تأخر الصعيد قائماً وينتظر معالجته في مرحلة تاريخية مقبلة.

التكيف مع مقتضيات السيطرة الأمنية: سريع وكفؤ

المواءمات الأكثر كفاءة التي قام بها النظام في مالية الدولة كانت في المجال الأمني. كما أوضحنا في الفصل الثاني الخاص بتوزيع الموارد، فإن النظام نجح في تخفيض الإنفاق العسكري حتى ولو كان الثمن الذي اضطر لدفعه هو الاستقلال المالي المتزايد الذي حظيت به المؤسسة العسكرية والذي بمقتضاه أصبحت تعتمد إلى حد ما على التمويل الذاتي. وبهذا التخفيض في النفقات العسكرية، استطاع النظام أن يخصص موارد أكثر للإنفاق على وزارة الداخلية، والتي استطاعت بها أن تحقق نجاحاً كبيراً في عملية السيطرة خلال التسعينات، خاصة في مواجهة الجماعات الإسلامية المسلحة. ولكن النظام المصري لم يسقط في الطابع البوليسي على النمط الأمريكي اللاتيني الذي يعتمد على السيطرة من خلال القمع فقط. هكذا اقترنت زيادة الموارد المخصصة للأمن، بزيادة الموارد لأجهزة الدولة الإيديولوجية التي تمارس "الإقناع"، مثل وزارة الإعلام والأوقاف والثقافة. هكذا استطاع النظام أن يستمر إلى حد كبير في الإنفاق على قطاع كبير من الانتليجينسيا سواء في جناحها الديني (الدعاة) أو المدني (المتقنين). وبهذا ضمن تأييدهم في أحيان وصمتهم في أحيان أخرى.

لقد طرحنا في هذه الدراسة تصنيفاً للنفقات العامة خاصاً بالنظم المستبدة، وفرقنا بين النفقات على السيطرة (الأمن، الإعلام، الثقافة، الدين) والنفقات الخاصة بالتنمية الاقتصادية (التعليم، البنية الأساسية، إلخ). وبهذا التصنيف يمكننا أن نفهم لماذا ازدادت في التسعينات النفقات على الأمن مع النفقات على الإعلام والثقافة والدين. فكل هذه النفقات تهدف إلى إعادة إنتاج النظام السياسي الاستبدادي.

ضرائب أكثر وديمقراطية أقل

اللجوء المتزايد لفرض الضرائب والرسوم قد أدى بالطبع إلى تنامي الصراع بين المجتمع والدولة، ولكنه لم يؤد إلى نمو قوة ديمقراطية في مصر. فهل أثبتت الحالة المصرية خطأ المعادلة الشهيرة No taxation without representation "لا ضرائب بدون تمثيل"، أي بدون ديمقراطية ؟ فبعض النظريات السياسية تعتقد أن زيادة الضرائب التي تفرضها الدولة تؤدي إلى تنامي المطالب الديمقراطية لدى السكان من أجل الرقابة والإشراف على الموارد التي يعطونها للدولة. أوضحنا في الفصل السابق أن العلاقة بين الضرائب والديمقراطية ليست علاقة مباشرة، وإنما تتوسط فيها العوامل المؤسسية. وأوضحنا أيضاً أن استراتيجية النظام السياسي في احتواء المعارضة لسياساته عن طريق النظام القضائي قد نجحت إلى حد كبير. لقد رأينا أن نظام مبارك قد أعطى للجهاز القضائي استقلالية نسبية. فبالرغم من كل تدخلات النظام في أعمال السلطة القضائية، فقد جعل منها مبارك المؤسسة الوحيدة القادرة على الحد من تعسف السلطة التنفيذية. وقلنا إن نظام مبارك قد اعتمد هذا المنهج كاستراتيجية لخنق السياسة depoliticisation، أي لدفع المعارضة ضد النظام والدولة في اتجاه غير سياسي. والحقيقة أن المؤشرات الكمية توضح نمواً في انغماس القضاء في حل القضايا الضريبية. وهذا ما أدى إلى ما يمكن أن نسميه "قضية" الصراع مع النظام-الدولة. وبهذا المعنى يمكن تفهم لماذا تطورت الحالة المصرية إلى more taxation, less representation وليس no taxation without representation، أي إلى مزيد من الضرائب وقليل من التمثيل السياسي.

إذا كنا نتكلم عن نجاح النظام في الاستقرار، فنحن نتحدث عن نجاح نسبي. وإذا كنا نتكلم عن استراتيجيات تكيف نجح بها النظام في احتواء الآثار السياسية الضارة للأزمة المالية، فلا يجب أن ننسى أن الظروف الإقليمية كانت في صالح النظام الاستبدادي المصري. التوقعات التي قدمها بعض المتخصصين في السياسة المصرية بتغييرات مهمة في مصر في نهاية الثمانينات لم تكن تفتقد للمنطق ولا للتحليل الواقعي. ليس هناك أدنى شك في أن نهاية الدولة الريعية-الرعية يؤدي وسيؤدي إلى تغيير معادلة

السياسة المصرية. ولكن المشكلة أن هناك العديد من المتغيرات الإقليمية تأتي عادة كى تجهض تطورات واتجاهات تحدث فى الواقع الوطنى. هذا ما حدث مع حرب الخليج فى عام ١٩٩٠ حين نال النظام المصرى مكافأة كبيرة على مشاركته فى الحرب ضد العراق تمثلت فى إلغاء أكثر من نصف ديون الدولة، هذا بالإضافة إلى مساعدات أخرى، وهو الأمر الذى سمح للنظام المصرى بالاستقرار لسنوات أخرى قبل أن يسقط الاقتصاد فى الركود والأزمة من جديد. فى أواخر التسعينات. فهل تأتى السماء بهدية أخرى للنظام المصرى فى السنوات القادمة يستطيع بها أن يحدث حالة من الرواج المالى يخفف بها من الاحتقان الاجتماعى ومن التذمر السياسى؟ هذا يتوقف على التطورات الجارية فى المنطقة وعلى رأسها بالطبع الوضع فى العراق وفى فلسطين. يبدو أن النظام لا يزال يملك العديد من الأوراق الإقليمية. ولا شك أن فشل الولايات المتحدة فى تحقيق أهدافها من غزو العراق (وهو الأمر المرجح حتى هذه اللحظة) الذى قامت به بدون موافقة القوى الإقليمية وعلى رأسها مصر لابد وأن يزيد من احتياج الولايات المتحدة لتعاون هذه القوى حتى تستطيع الولايات المتحدة أن تخرج من ورطتها فى العراق. وهنا سيكون عليها أن تدفع. ولكن ربما يخفف من ذلك الأمر الاتجاه الجديد للسياسة الخارجية الأمريكية بتوجيه المساعدات ليس للدولة ولكن للقطاع الخاص. هذا ما حدث مؤخراً فى اتفاقية الكويز فى ديسمبر ٢٠٠٤، التى أعطت لبعض رجال الأعمال المصريين الفرصة للتصدير للسوق الأمريكى. لعل الحل المثالى لأزمة النظام المالية حالياً تكون فى تدفق الربح من باطن الأرض، من الغاز أو البترول. وهذا ما يفسر النشاط غير العادى الذى تقوم به الدولة لتنمية قطاع الغاز الطبيعى، بعد أن تضاعلت مساهمات البترول. ولكن من الصعب تخيل أن يستطيع الغاز الطبيعى وحده أن يحل مشكلة إيرادات الدولة المصرية.

لقد خلصنا فى هذه الدراسة إلى أن فشل الدولة المصرية فى قيادة التنمية الرأسمالية يعود، إلى حد كبير، إلى الاستراتيجيات التى اتبعتها النظام السياسى من أجل استقراره وتجديد استبداده، وعلى رأسها الجمود المؤسسى. وبهذا المعنى فإننا حاولنا أن نثبت أن ضعف أو فشل دولة ما لا يمكن أن ينفصل عن الاستراتيجيات المتبناه من قبل النظام السياسى القابض على هذه الدولة. لقد دفع صعود دول النمر الآسيوية المتخصصين فى

الاقتصاد السياسى للتركيز على قوة أو ضعف الدولة كعامل حاسم فى نجاح أو فشل التنمية الرأسمالية. لقد حاولت هذه الدراسة أن تذهب خطوة إلى الأمام بأن تبحث عما وراء قوة الدولة. فهذه القوة لا تهبط من السماء، لكنها مصنوعة بأيدي بشرية، بأيدي النظام السياسى القابض على هذه الدولة.

وهذا ما يحيلنا إلى قضية البيروقراطية كعقبة فى وجه التنمية والتحديث الذى تريد أقسام من النخبة المصرية أن تقوم به. وهى الفكرة التى صاغها أحد المرات وبكل وضوح أستاذ التاريخ، عبد العظيم رمضان، حينما قال إن المشكلة فى مصر ليست فى النظام السياسى ولكن فى البيروقراطية. لأن النظام السياسى، وفقاً له، يصوغ سياسات رشيدة ثم تأتى البيروقراطية فتمسخها. هذه الفكرة لا تذهب إلى ما وراء ظواهر الأمور. وأحد ظواهر الأمور فى مصر أن البلاد تحتوى على بيروقراطية جاهلة، غبية وفاسدة. والحقيقة أنه ليس هناك شعب فى العالم ينظر إلى بيروقراطيته نظرة إيجابية، وإن كان بدرجات متفاوتة. فالبيروقراطية، أى بيروقراطية، تميل للمحافظة وعدم التجديد. التغيير الاجتماعى لا يأتى من البيروقراطية ولكن يأتى من النظام السياسى الذى يسيطر على جهاز الدولة.

الدولة فى أحد معانيها هى جهاز. إذا شبهنا النظام السياسى بقائد السيارة والدولة بالسيارة. من يلام إذا صدمت السيارة أحد المارة؟ الجالس على عجلة القيادة أم السيارة نفسها؟ قد يتحجج السائق بأن فرامل السيارة غير سليمة. ولكن فى هذه الحالة الملام هو أيضاً قائد السيارة لأنه لم يقم بصيانة سيارته. النظام السياسى لا يمكن أن يتحجج بالدولة إلى الأبد. لأن من وظائف النظام السياسى قيادة الجهاز الإدارى للدولة. وهو حين يقودها فهو يستعين عليها عادة بتأييد مجتمعى من خارجها. وهذا ما يفتقد إليه النظام المصرى. فهو لا يمتلك أية أرضية اجتماعية خارج الدولة. وهذه الخاصية تعود إلى طبيعة النظام الاستبدادى نفسه الذى أسسه عبد الناصر. فهذا النظام لم يكن له أبداً أرضية اجتماعية. كان له شعبية جارفة فى بعض الأحيان. ولكن لم يكن له فئات خارج الدولة يمكن أن يعتمد على أكثر من تصفيقها له. ويبدو أنه فى الحقيقة لم يكن يريد إلا التأييد السلبي وبدون مشاركة. لهذا لم يكن أبداً لهذا النظام حزب قوى، بداية من الاتحاد الاشتراكى ومروراً بحزب مصر ووصولاً إلى الحزب الوطنى الديمقراطى. حينما واجه السادات معارضة من داخل الاتحاد الاشتراكى استطاع أن يحيل

هذا الحزب إلى التقاعد بدون أن يطلق رصاصة واحدة. هذا هو حال كل الأحزاب التي أسسها نظام ٢٣ يوليو من بدايته وحتى هذا اليوم. ولذلك ستكون مشروعاته نصيبها الفشل، سواء في ظل "الاشتراكية" أو في ظل اقتصاد السوق.

المراجع

(أ) باللغة العربية :

- كتب :

- إبراهيم البيومي غانم، الأوقاف والسياسة في مصر، دار الشروق، ١٩٩٨.
- إبراهيم محرم، الرؤية المستقبلية للتنمية في مصر، حوار حول الرؤية المستقبلية للتنمية في مصر، سلسلة ندوات معهد التخطيط القومي. ٢٠٠٢/١/٨.
- السيد محمد الكيلاني، سيد محمد عبد المقصود، الفوارق الإقليمية في مصر وطرق قياسها. معهد التخطيط القومي. مذكرة رقم ١٣٣٤. ١٩٨٢.
- حازم الببلاوي، دور الدولة في الاقتصاد. القاهرة، الهيئة العامة للكتاب، ١٩٩٩.
- حسين خلاف، تطور الإيرادات العامة في مصر الحديثة، القاهرة، معهد البحوث والدراسات العربية. ١٩٦٦.
- سمير عبد الوهاب، مجلس الشعب وقضايا النظام المحلي المصري. فبراير ١٩٩٨. مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة.
- سمير عبد الوهاب وممدوح مصطفى إسماعيل، سياسة تنمية الموارد المالية المحلية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة. مارس ٢٠٠١.
- صلاح الدين زين الدين، الإصلاح الضريبي. القاهرة: النهضة العربية، ٢٠٠٠.
- عبد الله الصعيدي، الضرائب والتنمية، دراسة لدور الضرائب على الدخل في تمويل الإنفاق العام بمصر. القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٠.
- عبد الله حسين، أسلوب تنمية وإدارة الموارد المالية بالمحليات، مؤتمر تنمية وإدارة الموارد المالية بالمحليات. القاهرة. ١٩٨٢.
- عبد الله دياب، تحليل مالي لبنود ختامي موازنة مجلس محلي القاهرة. مؤتمر تنمية وإدارة الموارد المالية بالمحليات. القاهرة. ١٩٨٢.

- عبد الله دياب، حول الحسابات والصناديق الخاصة بالمحافظات، مؤتمر تنمية وإدارة الموارد المالية بالمحليات. القاهرة. ١٩٨٢
- عبد الخالق فاروق، الموازنة العامة للدولة وحقوق الإنسان، جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان. القاهرة: ٢٠٠٢.
- عبد الرازق الفارس، الحكومة والفقراء الإنفاق العام، دراسة لظاهرة عجز الموازنة وأثارها الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٧
- عبد الرحيم على، المخاطرة في صفقة الحكومة وجماعات العنف، القاهرة، ميريت، ٢٠٠٠.
- عبد الفتاح الجبالي، الدين العام المحلي في مصر، الأسباب والحلول. مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية. دراسات استراتيجية. القاهرة، ١٩٩٩.
- علا سليمان الحكيم، التوزيع الإقليمي للإنفاق الاجتماعي. سلسلة أوراق بحثية، تقرير التنمية البشرية، معهد التخطيط القومي. ٩٨/١٩٩٧.
- محمد توفيق يونس، تحضير الميزانية المصرية، القاهرة. مطبعة الرغائب. ١٩٣٤.
- محيا زيتون، الإنفاق العام الاجتماعي ومدى استفادة الفقراء، التطورات والآثار، كتاب الأهرام الاقتصادي، العدد رقم ١٣٠، نوفمبر ١٩٩٨.
- ممدوح الولي، سكان العشش والعشوائيات. نقابة المهندسين ١٩٩٣.
- ممدوح مصطفى إسماعيل، ورقة عمل حول سياسات تنمية الموارد المحلية، في المرجع السابق.
- وفاء مرقص، سعاد عبد الرحيم، دراسة العشوائيات في المجتمع المصري. رؤية تقويمية، المؤتمر السنوي الثاني للبحوث الاجتماعية، المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية. مايو ٢٠٠٠. ص. ٥١١-٥٣٣.

- تقارير :

- البنك المركزى المصرى، التقرير السنوي، سنوات مختلفة.
- الجهاز المركزى للمحاسبات، تقرير عن الحساب الختامى للدولة ١٩٩٦/٩٧.
- الجهاز المركزى للمحاسبات، تقرير عن الحساب الختامى للدولة، ١٩٩٧/٨.
- جمهورية مصر العربية، دستور جمهورية مصر العربية، القاهرة، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، ١٩٨٨.
- غرفة التجارة بالإسكندرية، محضر اجتماع مجلس إدارة الغرفة: ٢٢/٢/٢٠٠٣.
- لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب، تقرير لجنة الخطة والموازنة عن الحساب الختامى للإدارة المحلية ١٩٩٧/٩٨.
- لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب، تقرير عام وتوصيات اللجنة عن الحساب الختامى للموازنة العامة للدولة، ٢٠٠٠/١.
- المجالس القومية المتخصصة، موسوعة المجالس القومية المتخصصة، ١٩٧٤-١٩٩٠، المجلد التاسع.
- مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، تقرير الاتجاهات الاستراتيجية، القاهرة، الأهرام، ٢٠٠٠.
- مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، التقرير الاستراتيجى العربى، القاهرة، ١٩٩٧.
- مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، تقرير الحالة الدينية، القاهرة، سنوات مختلفة.
- معهد التخطيط القومى، سلسلة ندوات ٢٠٠١/٢٠٠٢، مشكلة السكان والتنمية المحلية، الحلقة الرابعة: ٢٠٠٢/١/٨.
- المجالس القومية المتخصصة، موسوعة المجالس القومية المتخصصة، القاهرة: ١٩٩٠.
- وزارة التخطيط، الخطة الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، سنوات مختلفة.

- وزارة التخطيط، الخطّة السنوية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، سنوات مختلفة.

- وزارة العدل، الإحصاء القضائي السنوي، سنوات مختلفة.

- وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة من ١٩٨٠ حتى ١/٢٠٠٠.

- وزارة المالية، البيان الإحصائي عن مشروع الموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة.

- وزارة المالية، البيان المالي عن الموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة

- صحف، ووكالات أنباء :

- الأهرام، ١١/٦/١٩٨١.

- الأهرام، ١٠/٢٨/١٩٨١.

- الأهرام الاقتصادي ٢٢/٢/١٩٨٢.

- الأهرام الاقتصادي، ٢/٨/١٩٨٢.

- الأهرام، ١١/١/١٩٨٢.

- الأهرام ١٩/١/١٩٨٢.

- الأهرام ٢/٥/١٩٨٢.

- الأهرام ٢/٢/١٩٩١.

- الأهرام، ١٢/٤/١٩٩١.

- الأحرار، ١٢/٤/١٩٩١.

- الأهرام ١٠/١١/١٩٩٣.

- الأهرام ٨/٥/١٩٩٥.

- الوفد ٢٢/٣/١٩٩٦.

- الأهرام ١٣/٧/١٩٩٨.
- الأهرام ٤/١/١٩٩٩.
- الأهرام المسائي ١٦/١١/١٩٩٩.
- الأهرام ١٢/١٠/٢٠٠١.
- الأخبار، ١٢/١١/٢٠٠١.
- الأخبار ٢/٦/٢٠٠٢.
- أخبار قنا، أبريل ٢٠٠٣.
- الأهرام ٢٨/١١/٢٠٠٣.
- الأحرار، ٢٠/١٢/٢٠٠٣.
- الأهرام الاقتصادي، ١٩/١/٢٠٠٤.
- الأهرام ٢٤/٢/٢٠٠٤.
- الأهرام ٤/٣/٢٠٠٤.
- الأهرام ١٥/٣/٢٠٠٤.

(ب) بلغات أجنبية :

- دراسات عن مصر والعالم العربي

أولاً : كتب :

- ABD AL-FATTAH, Nabil. *Veiled violence. Islamic fundamentalism in Egyptian politics in the 1990s*. Beyrouth: Dar Sechat for studies, publishing and distribution, 1994.
- AHMED Sadiq. *Public finance in Egypt. Its structure and trends*. Washington : The World bank, 1984.
- ABOU-HAIDER Elias. *Libéralisme et capitalisme d'État en Égypte. La privatisation impossible des banques publiques*. Paris : Harmattan, 2000.
- Allum Peter et al. *Egypt Beyond Stabilization*. Washington : F.M.I., mai 1998.
- AMIN Galal. *Egypt's economic predicament*. New York : E.J. Brill, 1995.
- ASKARI Hossein, CUMMINGS John, GLOVER Michael. *Taxation and tax policies in the Middle East*. London: Butterworth scientific, 1982.
- AYUBI Nazih. *Over stating the Arab State*. London : IB Tauris & comp Ltd, 1995.
- AYUBI Nazih. The fiscal crisis and the Washington consensus: towards an explanation of Middle East liberalization. *L'Économie égyptienne, libéralisation et insertion dans le marché mondial* / ed. par Louis BLAIN. Paris : l'Harmattan, 1993.
- BADIE Bertrand. État, légitimité et contestation en culture islamique. *L'Etat au pruel* / ed. par Ali KAZANCIGIL.

Perspectives de sociologie historique. Paris : Economica, 1985.

- BEBLAWI, Hazem, LUCIANI Giacomo. *The rentier State in the Arab world*. London : Croom Helm, 1987.
- BEN NÉFISSA, Sarah, ARAFAT Alaa Eddine, *Voter aujourd'hui en Égypte*. A paraître.
- BRUMBERG Daniel. Survival strategies vs. democratic bargains : The politics of economic reform in contemporary Egypt. *The Politics of Economic Reform in the Middle East* / ed. Par Henri J. Barkey. New York : St. Martin's press. 1992.
- DINH Hinh, MARCELO Giugale. *Inflation tax and deficit financing in Egypt*. Washington : the World Bank, Working paper 668, 1991.
- EL-KTIRI Mustafa, AKESBI Najib. *La réforme de la fiscalité marocaine a l'heure de l'ajustement structurel*. Casablanca : Toubkal, 1987.
- EL-SAMALOUTY Gannat. *Corporate tax investment decisions in Egypt*. Cairo : the Egyptian center for economic studies, 1999.
- HENRY Clement, Robert SPRINGBORG. *Globalization and the politics of development in the Middle East*. Cambridge, UK, New York : Cambridge university press, 2001.
- KIENLE Eberhard. *A grand delusion, democracy and economic reform in Egypt*. London : I.B. Tauris publishers, 2000.

- KHEIR EL-DIN Hanaa et. al. *Marginal effective tax rates and investment decisions in Egypt*. Le Caire : The Egyptian center for economic studies. Working paper, n° 45, 2000.
- LUCIANI Giacomo. Ressources, revenus and authoritarianism in the Arab world, beyond the rentier State. *Political liberalization and democratization in the Arab World* / ed. par Rex BRYNEN et. al., vol. 1. London : Lynne Rienner publishers, 1999.
- LECA Jean. Democratization in the Arab world: uncertainty, vulnerability and legitimacy. A tentative conceptualization and some hypotheses. *Democracy without democrats. The renewal of politics in the Muslim world* / ed. par Ghassan SALAMÉ. London : I.B Tauris publishers, 1994.
- MAYFIELD James. *Local government in Egypt. Structures, process and the challenges of reform*. Cairo : AUC press, 1996.
- OWEN Roger. The Middle Eastern State : repositioning not retreat ? *The state and global Change* / ed. par Hassan HAKIMIAN, Ziba MOSHAVER. UK : Curzon press, 2001.
- AL-REFAÏ Abdel Hakim. *Le mouvement de reforme des impôts*. Paris : Librairie général de droit et de jurisprudence, 1929.
- RICHARDS Alan, John WATERBURY. *A political economy of the Middle East*. Boulder : West review, 1996.
- ROUSSILLON Alain. *L'Égypte et l'Algérie au péril de la libéralisation*. Les dossiers du CEDEJ. Le Caire : Centre d'études et de documentation économique, juridique et sociale, 1996.

- **SADOWSKI Yehya.** *Political vegetables : businessman and bureaucrat in the development of Egyptian agriculture.* Washington, D.C. : Brookings Institution, c1991.
- **SALAMÉ Ghassan (ed.).** *Democracy without democrats: The renewal of politics in the Muslim world.* London : I.B. Tauris, 1994.
- **SCHROEDER Larry.** *Intergovernmental fiscal relations in Egypt.* Le Caire : US AID, 1991.
- **SOLIMAN Samer.** *State and industrial capitalism in Egypt.* Cairo papers in social science, volume 21, number 2, 1998.
- **SPRINGBORG Robert.** *Mubarak's Egypt: fragmentation of the political order.* Boulder, Colo. : Westview, 1989.
- **TOHAMY Sahar.** Tax administration and transaction costs in Egypt. The Egyptian center for economic studies. Working paper n° 33, 1998.
- **TRIPP Charles.** States, élites and the management of change. *The State and global change / ed. par Hassan HAKIMIAN Ziba MOSHAVER.* UK : Curzon press, 2001.
- **WAHBA Mourad.** *The role of the state in the Egyptian economy 1945-1981.* Reading : Ithaca Press, 1994.
- **WAHBA Mourad.** Private and public economic bases : the Egyptian case. *Development in the Age of Liberalization. Egypt and Mexico / ed. par Dan TSCHERGI.* Le Caire : the American university in Cairo press, 1996.
- **WATERBURY John.** *The Egypt of Nasser and Sadat: the political economy of two regimes.* Princeton : Princeton university press, 1983.

- ثانيا : مقالات :

- ASKAR, Mouhammed, GABALLA, Ahmed. Problems facing parties involved in build operate and transport projects in Egypt. *Journal of management in engineering*. Octobre 2002, p. 173-78.
- EBEID, Mona Makram. Egypt's 2000 parliamentary elections. *Middle east policy*. 2001, vol. VIII, n° 2, p. 32-44.
- FANDY, Mamoun. Egypt's islamic groups: regional revenge ? *Middle East Journal*, vol. Automne 1994, vol. 48, n°. 4 p. 607-25.
- HILL, Enid. Modes of Political Economy Research and Egypt. *Studies in Egyptian political economy* / ed. par -Herbert THOMPSON. *Cairo papers in social science*, mars 1979, vol. 2.
- HINNEBUSCH, Raymond. The Politics of economic reform in Egypt. *Third world quarterly*. 1993, vol. 14, n° 1, p. 159-72.
- KURAN, Timur. The vulnerability of the Arab State : reflections. *Independent Review*, Été 1998, vol. 3, n°1, p. 111, 13p.
- LÖFGREN, Hans. Economic policy in Egypt: a breakdown in reform resistance ? *International journal of Middle East studies*, 1993, vol. 25, p. 407-421.
- MITCHELL, Timothy. No factories, no problems : the logic of neo-liberalism in Egypt. *Review of african political economy*, décembre 1999, vol. 82, n° 6, p. 455-69.

- MATSUNAGA, Yasuyuki. L'État rentier est-il réfractaire à la démocratie ? *Critique internationale*, juillet 2000, n°8, p. 46-58.
- MOORE, Henry clement. Money and power : the dilemma of Egyptian infitah. *Middle East journal*, vol. 40, n°4, 1986.
- PARFIITT, Trevor. The politics of adjustment in Africa with special reference to Egypt. *The economics and politics of structural adjustment in Egypt. Cairo papers in social science*, 1993, vol. 16, n° 3.
- ROUSSILLON, Alain. De al-Jihâd à al-Rayyân, phénoménologie de l'islamisme égyptien. *Maghreb-Mashreck*, janvier-février 1990, n° 127.
- RICHARDS, Alan. The political economy of dilatory reform : Egypt in the 1980s. *World development*, 1991, vol. 19, n° 12, p. 1721-1730.
- TSCHIRGI, Dan. Marginalized violent internal conflict in the age of globalization : Mexico and Egypt. *Arab studies quarterly*, été 1999, vol. 21, n° 3, p. 13-25.

- كتب نظرية وعن بلدان أخرى :

- ALT James. The evolution of tax structures. *Tax policy / ed. par Sven STEIN*. Northampton UK, Northampton, MA, USA : An Elgar collection, 1998.
- ALTHUSSER L. *Capital. Paris : Maspéro, 1968.*
- AMIN Samir. *Development. Political theory today / ed. par . Cambridge : Polity press, 1991. .*

- AMSDEN A.H. The state and Taiwan's economic development. *Bringing the State back in* / ed. par P.B. EVANS, Theda SKOCPOL. New York : Cambridge university press, 1985.
- AUTY Richard. *Resource abundance and economic development: improving the performance of resource-rich countries*. Helsinki : UN university / World institute for development economics research, 1998.
- BAILEY Kenneth. *Methods of Social Research*. New York : the Free press, 1987.
- BATES Robert. KRUEGER Anne (ed.). *Political and economic interaction in economic policy reform*. Oxford : Blackwell, 1993.
- BAYART Jean François. (ed.). *La réinvention du capitalisme*. Paris : Karthala, 1994
- BAYART Jean François (ed.). *La greffe de l'État*. Paris : Karthalas, 1996.
- BELL Daniel. The cultural contradictions of capitalism. London : Heinemann, 1976.
- BENNETT Robert (ed.). *Decentralization, local government and markets*. Oxford : Clarendon press, 1990.
- BOURDIEU Pierre et al. *The Craft of Sociology*. New York : Walter de gruyter, 1991.
- BUCHANAN James, Richard WAGNER. *Democracy in Deficit*. New York : Academic press, 1977.

- CARDIN Philippe. *Rentierism» and the rentier state : a comparative examination*. M.A. McGill university, Canada, 1993.
- CHAN S. *East Asian dynamism: growth, order, and security in the pacific region*. 2^e ed. Boulder, Colo. : Westview, 1993.
- CLARK C., ROY K. C. *Comparing development patterns in Asia*. Boulder, Colo. : Lynne Rienner, 1997.
- CROZIER Michel, Erhard FRIEDBERG. *L'acteur et le système*. Paris : Éditions de Seuil, 1977.
- DE SOTO Hernando. *The mystery of capital : why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. New York : Basic Books, 2000.
- DOWNS Anthony. *Why the government budget is too small in a democracy. Tax policy* / ed. par Sven STEINMO. Cheltenham UK, Northampton, MA, USA : An Elgar reference collection, 1998.
- DUCROS Jean-claude. *Sociologie financière*. Paris : Presse universitaire de France, 1982.
- EBEL Robert. YILMAZ Serdar. *Le concept de décentralisation fiscale et survol mondial*. Québec : Symposium int. Commission sur le déséquilibre fiscal, 2001.
- GALLO Carmenza. *Taxes and state power. Political instability in Bolivia, 1900-1950*. Philadelphia : Temple university press, 1991.
- GIBERT Alain. GUGLER Gilbert (ed.). *Urbanization in the Third World*. Oxford : Oxford University Press, 1992.

- GUEX Sébastien. *L'Argent de l'État*. Lausanne : Editions Réalités sociales, 1998.
- GIDDENS Anthony. *A contemporary critique of historical marxism*. London : Macmillan, 1981, 2 vol.
- GOLDSCHIED Rudolf. A sociological approach to problems of public finance. *Classics in the Theory of Public Finance* / ed. par Richard MUSGRAVE. London : Macmillan, 1958.
- HAMEL Jacques. *Case study methods*. A Sage university paper. London : Sage publications, 1993.
- HANSEN Susan. *The politics of taxation. Revenue without representation*. Prager special studies, 1996.
- HEALD David. *Public Expenditure*. Oxford : Roberston, 1983.
- HIBOUX Béatrice. De la privatisation des économies à la privatisation des États. *La privatisation des États* / ed. par Béatrice HIBOUX. Paris : Karthala, 1999.
- HUNTINGTON Samuel. *Political order in changing societies*. Virginie : Yale university press, 1968.
- KARANCIGIL Ali (ed.) *L'Etat au pluriel*. Perspectives de sociologie historique. Paris : Economica, 1985.
- KUGLER Arbetman et Jacek. *Political capacity and economic behaviour*. Oxford : Westview press, 1997.
- KUNDU Amitabh. Economic development, globalisation and urbanisation in India. Recherche présentée à la conférence : *Égypte et l'Inde, regards comparés*. Organisé par Centre d'études et de documentation économiques, juridiques et

sociales (CEDEJ) et le Centre des recherches du Tiers monde.
Le Caire : 2003.

- KWASS Michael. *Privilege and the politics of taxation in Eighteenth-century France*. Cambridge : Cambridge University Press, 2000.
- LEE Dwight, Richard MCKENZIE. The international political economy of declining tax rates. *Tax policy* / ed. par Sven STEINMO. Cheltenham UK, Northampton, MA, USA : An Elgar Reference Collection, 1998.
- LEFTWICH, Adrian. *Democracy and development*. Cambridge : Polity press, 1996.
- LEVI Margret. *Of rule and revenue*. Berkeley, L.A., London : University of California press, 1988.
- MANN, Michael. The autonomous power of the state, its origins, mechanisms and results. *States in history* / ed. par John HALL. New York: Basil. 1986.
- MASCARENHAS R. C. *Comparative political economy of East and South Asia : a critique of development Policy and Management*. London : Macmillan press LTD, 1999.
- MARX Karl. *Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*. New York : International publishers, 1991.
- MARX Karl, Friedrich ENGELS. *The Communist manifesto, with selections from The eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte and Capital* (ed.) par Samuel H. BEER. New York : Appleton-century-crofts, 1955.

- McCARNEY Patricia (ed.). *The changing nature of local government in developing countries*. Toronto : Center for urban and community studies, university of Toronto, 1996.
- MIGDAL Joel. *Strong societies and weak states*. New jersey : Princeton university press, 1988.
- MIGDAL Joel. Studing the state. *Comparative politics* / ed. par Mark LICHBACH, Alan ZUCKERMAN. Cambridge : Cambridge university press, 1997.
- MILIBAND Ralph. *The State in Capitalist Society*. New York : Basic Books, 1969.
- MOORE Barrington. *The social origins of dictatorship and democracy: lord and peasant in the making of the modern world*. Boston : Beacon Press, 1996.
- MUTEN Leif. Leading issues of tax policy in developing countries : the administrative problems. *The Political economy of taxation* / ed. par And PEACOCK, Francesco FORTE, Oxford : Basil Blackwell, 1981.
- O'CONNOR James. *The fiscal crisis of the state*. New York : Saint martin press, 1973.
- O'CONNOR James. *The Meaning of crisi s: a theoretical introduction*, New York: Basil Blackwell, 1987
- PETERS Guy. *The politics of taxation : A comparative perspective*. Oxford : Blackwell, 1991.
- POULANTZAS Nicos. *Political Power and Social Class*. London : Verso, 1969.
- PRSEWORSKI Adam. Problems in the study of transition to democracy. *Transition from authoritarian rule. Comparative*

- perspectives* / ed. par Guillermo O'DONNELL, Philippe SCHMITTER, Laurence WHITEHEAD. London : John Hopkins university press, 1986.
- RUESCHEMEYER, Dietrich, Evelyne Huber STEPHENS, Johns D. STEPHENS. *Capitalist development and democracy*. Chicago, I L : University of Chicago press, 1992.
 - SHOME Parthasarathi. *Taxation in Latin America : Structural Trends and the Effect of Administration*. Washington : IMF working papers, 1999.
 - SKOCPOL Theda et. al. *Bringing the state back in*. New York: Cambridge university press, 1985.
 - SMITH B. C. *Decentralization. The territorial dimension of the State*. London : George Allen and Unwin, 1985.
 - SNIDER, Lewis W. *The Political Performance of Third World Governments and the Debt Crisis*. The American Political Science Review © 1990 American Political Science Association
 - STEINMO Sven et al. *Structuring Politics. Historical Institutionalism in comparative analysis*. Cambridge : Cambridge university press, 1992.
 - STEINMO Sven. *Taxation and democracy. Swedish, British and American approaches to financing the modern state*. New Haven and London : Yale university press, 1993.
 - STEINMO Sven. *The end of redistribution ? International pressures and domestic tax policy choices*. *Tax policy* / ed. par Sven STEINMO. Cheltenham UK, Northampton, MA, USA : An Elgar Reference Collection, 1998.

- TANZI Vito. Public finance in developing countries. UK : Edward elgar publishing limited.
- TANZI Vito, ZEE Howell. Tax Policy for Emerging Markets : Developing countries. IMF Working Paper. WP 35, 2000,
- TILLY Charles. *Big structures, large processes, huge comparisons*. New York : Sage foundation, 1984.
- TILLY Charles. *Coercion, capital and European states. AD 990-1992*. Cambridge MA and Oxford UK : Balckwell, 1992.
- VELTMEYER Henry et al. *Neoliberalism and class conflict in Latin America. A comparative perspective on the political economy of structural adjustment*. London : Macmillan press ltd., 1997.
- VEYNE Paule. *Le pain et le cirque*. Paris : Seuil, 1976.
- WANTCHEKON Leonard, Nathan JENSEN. *Resource Wealth and Political Regimes in Africa*. New Haven : Yale university, 2000.
- WILDAWSKY, Aaron. *The New politics of the budgetary process*. Second edition. New York : Harper collins publishers Inc.1992 .
- WITTFOGEL Karl. *Oriental despotism*. New haven : Yale university press, 1957.

1137/ 13

- مقالات نظرية و عن بلدان أخرى :

- ASHER, Mukul. Globalization and Tax Systems. *ASEAN Economic Bulletin*, April 2001, vol. 18 n° 1, p. 119-140.
- BANEGAS Richard. Les transitions démocratiques : mobilisations collectives et fluidité politique. *Cultures et*

conflits, automne 2001 [en ligne].

. http://www.conflits.org/article.php3?id_article=258

- BATES, Robert, Donald Lien DA-HSIANG. A Note on taxation, development, and representative government. *Politics and society*. 1985, vol. 14, n° 1, p. 53-70.
- BERGER, Mark. Old state and new empire in Indonesia: Debating the rise and decline of Suharto's new order. *Third world quarterly*. June 97, vol. 18, n° 2, p. 321-62.
- BIRD, Graham. Exchange rate policy in developing countries. *Third World Quarterly*. June 1998, vol. 19 n° 2. 22p.
- BLOCK, Fred. The fiscal crisis of the capitalist state. *Annual review of sociology*, 1981, vol. 7, p. 1-27.
- CAMMACK, Paul. *Démocratie et citoyenneté en Amérique latine*, [on line].
http://www.multitudes.samizdat.net/article.php3?id_article=857
- CHIBBER Vivek. Bureaucratic rationality and the developmental state. *American journal of sociology*, January 2002, vol. 107, n°4.
- FAUVELLE-AYMAR Christin. The political and tax capacity of government in developing countries. *Kyklos*. 1999, vol. 52. p. 391-413.
- FEIGENBAUM, Harvey, HENIG, Jeffrey. Privatization and political theory. *Journal of international Affaires*. Winter 1997, vol. 50, n° 2.
- FINE, Ben, Colin STONEMAN. Introduction: State and development. *Journal of southern African studies*, mars 1996, vol. 22, n° 1, p. 5-25.

- GAUDEMET Paul-Marie. L'apport de la science financière à la science politique. *Revue française de sciences politiques*. 1965, p. 629-644.
- GOUGH, Ian. State expenditure in advanced capitalism. *New left review*. 1975, vol. 92, p. 53-92.
- GUEX, Sébastien, La politique des caisses vides. État, finances publiques et mondialisation. *Actes de la recherche en sciences sociales*. Juin 2000, n° 133, p. 51-61.
- Ha, Yeon-Seob. Public finance and budgeting in Korea under democracy: A critical appraisal. *Public budgeting & finance*, 1997, vol. 17, n° 1, p. 56-74.
- HALL, Peter. Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 1996, XLIV, p. 936-957.
- HERB, Michael. Taxation and representation. *Studies in comparative international development*, Autumn 2003, vol. 38, n° 3, p. 3- 32, [on line]
([WWW.ids.ac.uk/ids/govern/pdfs/PolUnderdevel\(refs\).pdf](http://WWW.ids.ac.uk/ids/govern/pdfs/PolUnderdevel(refs).pdf)).
- HERB, Michael. Does rentierism prevent democracy? *Annual meeting of the American political science association*, 2002.
- HUBER, Evelyne, RUESCHEMEYER Dietrich. The impact of economic development on democracy. *Journal of economic perspectives*. Summer 1993, vol. 7, n° 3, p. 71-86.
- IMMERGUT, Ellen M. The theoretical core of the new institutionalism. *Politics and society*. March 1998, vol. 26, n°1.
- KESSELMAN, Mark. How should one study economic policy-making? *World politics*. 1998, vol. 44, p. 645-72.

- KRASNER, Stephen. Approaches to the State. *Comparative politics*, January 1984, p. 223-246.
- KUGLER, Arbetman, William DOMKE. Comparing the strength of nations. *Comparative political studies*, 1986, vol. 19, p. 39-69.
- KUGLER, Arbetman et al. Political determinants of population dynamics. *Comparative political studies*, 1983, vol. 16, p. 3-36.
- LAMBORN, Alan. Power and the politics of extraction. *International studies quarterly*, 1983, vol. 27, p. 125-146.
- LEFTWICH, Adrian. Bringing politics back in : towards a model of the developmental state. *Journal of development studies*, vol. 31, n° 3, February 1995.
- Michael, L. Does Oil Hinder Democracy? *World Politics*. April 2001, vol. 53, p. 325-61.
- MITCHEL, Timothy. The Limits of the State: beyond statist approaches and their critics. *American political science review*, 1991, vol. 85 n° 1.
- MOORE, Mike. Political underdevelopment. Paper presented at the *10th anniversary Conference of the Development studies institute*. London school of economics, 2000.
- MUSGRAVE, Richard. Taxation and Democracy, book review. *Journal of Economic Literature*. June 1995, vol. 33, n° 2, p. 854-55.
- PIERSON, Paul. Taxation and democracy. Book review. *Harvard University Political Science Quarterly*. Autumn 1995, vol. 110, n° 3, p. 469.

- PETERSON, Paul. The new politics of deficits, *Political science quarterly*, 1985, vol. 100.
- PONTUSSON, Jonas. From comparative public policy to political economy. *Comparative political studies*. April 1995, vol. 28.
- POULANTZAS, Nicos. The Problem of the capitalist State. *New left review*. November-December 1969, vol. 58.
- SACHS, Jeffrey, M. BRUNO. Energy and resource allocation: a dynamic model of the "Dutch disease". *Review of economic studies* 1982, n° 49, p. 845-859.
- SCHUMPTER, Joseph. The crisis of the tax State. *International Economic Papers*. 1918, vol. 4, p. 5-38.
- STEINMO, Sven, TOLBERT, Caroline. Do institutions really matter? *Comparative political studies*. April 1998, vol. 31, n° 2, p. 165-78.
- SWANK, Duane. Funding the welfare state: globalization and the taxation of business in advanced market economies. *Political Studies*. September 1998, vol. 46 n° 4, p. 671-93.
- TANZI, Vito. Globalization without a net. *Foreign policy*. June/August 2001, n° 125, p. 78-80.
- TANZI, Vito, ZEE, Howell. Tax policy for emerging markets: developing countries. *National tax journal*. June 2000, vol. 53, n° 2, p. 299-323.
- VIVEK, Chibber. Bureaucratic rationality and the developmental State. *American journal of sociology*, January 2002, vol. 107.

- WHITE, Gordon. Developmental states and socialist industrialization in the Third world. *Journal of development studies*, vol 21, n°1, October, 1984.
- WILLIS, Eliza, GARMAN Garman et. al. The politics of decentralization in Latin America. *Latin American research review*. 1999, vol. 34 n° 1, p. 7-57.

- رسائل دكتوراه :

- COTTONET Hélène. *Ressources exogènes, performances industrielles et croissance : le cas de l'Égypte, 1970-1997*. Thèse de doctorat d'économie, Université de Clermont-Ferrand, 2003.
- FONTVIEILLE, Louis. *Évolution et croissance de l'État Français de 1815-1970*. Thèse de doctorat, Université de Paris 1, 1976.
- HAENNI, Patrick. *Banlieues indociles ? Sur la politisation des quartiers péri-urbains du Caire*. Thèse de doctorat, Institut d'Études politiques de Paris, 2001.
- VERNIER, Marie-France. *Essor des recettes en devises et intervention de l'État. Le syndrome rentier. Approches dans le cas égyptien*. Thèse de doctorat, Paris XIII, 1999.

- تقارير :

- American embassy in Cairo . *Economic trends report*, septembre 2003.
- Institut of national planning & UNDP. *Human development report*. Cairo: several years, 1994-2002.
- IMF. *Arab republic of Egypt. Economic readjustment with growth*. Country economic memorandum. Washington : IMF, 1990.
- MINISTRY OF FOREIGN TRADE. *Quarterly economic digest*, divers numéros.
- TRANSPERANCY INTERNATIONAL. *Indice de perception de la corruption*, 2003.
- THE WORLD BANK. *Egypt into the Next Century*. Washington : the World bank, May 1995.
- THE WORLD BANK. *Report and Recommendation of the president of the Int. Bank for reconstruction and development to the executive directors on a proposed structural adjustment loan to Egypt*. Washington : the World bank, June, 1991.
- THE WORLD BANK. *The state in a changing world*. Washington : the World bank, 1997.
- THE WORLD BANK. *Egypt. Social and structural review*. Social and economic development Group, Middle East and North Africa region document of the World Bank. Washington : 2001.
- THE WORLD BANK, MINISTRY OF PLANNING. *Poverty reduction in Egypt, Diagnosis and strategy*, 2002.

- صحف ووكالات أنباء :

- Business today, mars 2004.
- al-ahrâm Hebdo, 4/2/2004.
- Ahrâm Hebdo, 3/12/2003
- Reuter, 17 Juillet, 1990

- حوارات :

- * أبو العز الحريري، نائب في مجلس الشعب.
- * أحمد عز، رجل أعمال ورئيس لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب.
- * أسامة الغزالي حرب، رئيس تحرير السياسة الدولية وعضو مجلس الشورى.
- * حسن عامر، مستشار جريدة صوت الأمة
- * حسنى جاد، مدير قسم البحوث، وزارة المالية.
- * رافت أبو سيف، وكيل أول وزارة التخطيط.
- * رفعت رفاعي، مدير بقسم التخطيط الإقليمي، وزارة التخطيط.
- * زهدى الشامي، أمين المحليات بحزب التجمع.
- * سلوى فاروق، مدير الإدارة المالية بمحافظة قنا.
- * سلوى شعراوى جمعة، أستاذ الإدارة العامة بجامعة القاهرة ومدير مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة.
- * سعيد سالم، مدير قسم المحليات، وزارة المالية.
- * سعيد مرعي، سكرتير عام محافظة قنا.
- * سيد الكيلاني أستاذ التخطيط الإقليمي بمعهد التخطيط القومي.
- * شيرين الشواربي، مدير مكتب البنك الدولي في القاهرة.

- * صلاح الجندي، أستاذ الاقتصاد بجامعة المنوفية، وعضو اللجنة الاقتصادية للحزب الوطني.
- * طه عبد المطلب، مدير عام بوزارة الإدارة المحلية.
- * عادل لبيب، محافظ قنا.
- * عبد الخالق فاروق، باحث اقتصادي واستراتيجي.
- * عبد الفتاح الجبالي، مستشار وزير المالية.
- * على سنجر، مدير بوزارة الإدارة المحلية.
- * عثمان محمد عثمان، مدير معهد التخطيط (وزير التخطيط فيما بعد).
- * علا سليمان الحكيم، أستاذ التخطيط الإقليمي بمعهد التخطيط القومي.
- * فوزى بسيوني، مدير عام بوزارة الإدارة المحلية.
- * محمد السيد سعيد، نائب مدير مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية.
- * محمد صدقي، مدير بوزارة الإسكان.
- * محمود الشريف، رئيس لجنة الإدارة المحلية بمجلس الشعب.
- * محمود العربي، رئيس الإتحاد العام للغرف التجارية، ورئيس غرفة القاهرة.
- * محمود محمد على، رئيس المصلحة العامة للضرائب على المبيعات.
- * منى الشحات، محافظة قنا.
- * هدى أبو شادي، مدير قسم المتابعة بوزارة التخطيط.

تعريف بالمؤلف :

- * محاضر فى الاقتصاد السياسى بالجامعة الأمريكية بالقاهرة.
- * باحث فى الاقتصاد السياسى والاجتماع السياسى.
- * حاصل على البكالوريوس فى الاقتصاد من كلية الاقتصاد والعلوم السياسية (١٩٩٠)، وعلى الماجستير فى علم الاجتماع من الجامعة الأمريكية بالقاهرة (١٩٩٧)، وعلى الدكتوراه فى العلوم السياسية من معهد العلوم السياسية بباريس (٢٠٠٤).
- * باحث متعاون بمركز الدراسات الاقتصادية والقانونية والاجتماعية (سيداج).
- * صحفى بجريدة الأهرام إيدو.
- * متخصص فى الاقتصاد السياسى للتنمية الاقتصادية وفى سوسيولوجيا الدولة.

* من أهم مؤلفاته كتاب:

State and industrial capitalism in Egypt. Cairo papers in social science, volume 21, number 2, 1998. (The American university in Cairo press).

بريد الكترونى

samsol@aucegypt.edu

قالوا عن الكتاب

" الكتاب يعطى تفسيرات علمية للحال المتردى الذى نمر به، ويعكس مؤلفه عبر فصوله المختلفة صورة للواقع الاقتصادى المصرى، كما يرسم أبعاد الواقع السياسى للبلاد في ربع القرن الأخير. لقد وضعنى د. سامر سليمان أمام واقع مؤلم وأعطاني بكتابه تفسيراً علمياً لما يحدث."

د. رءوف عباس. الشرق الأوسط ٢٨/١/٢٠٠٥.

أحد أهم أربعة كتب صدرت عام ٢٠٠٥ وفقاً للكاتب إبراهيم عيسى الذى يقول: " هى رسالة دكتوراه للمؤلف صيغت بأكثر ما تمكنت رشاقة ورشاقاً، وتقدم المشهد الاقتصادى المصرى وعلاقته بالديمقراطية وصناعة القرار بصياغة علمية وصيغة موضوعية، كما تعلم وتضيف، فهى تنير وتثير."

وجهات نظر يناير ٢٠٠٦.



يحررها

محمد الدسوقي رشدي

deso99@hotmail.com

هذا الكتاب يكشف أسباب قوة مبارك وضعف الناس السيناريو المطروح الآن ديكتاتورية قائمة على تحالف العسكر والرأسمالية.. ولا عزاء للشعب!

النظام القوي والدولة الضعيفة

تأليف سامر سليمان

التنشر: ميريوت



عقب اغتيال السادات وجد مبارك نفسه في ورطة. فالحق قبيح يقتصر انما كيان دولة اختلقت فيها الامور وتلعت لدرجة أصبح من الصعب معها على أي مراقب ان يميز بين دور الدولة كطرف في وعية مواطنيها والقيام على شؤونهم كإحدى مسؤولياتها. وما تقوم به في الواقع من فرض ضرائب باعثة حديثها إلى دولة جبيلة. وإثارة المطلق لحماية وتوليد لركن النظام من خلال تكريس كل موروثها لخدمة هدف واحد وهو تثبيت مقاعد كرس الحكم في قلب ثوبين.

لذلك حاول الدكتور سامر سليمان استاذ الاقتصاد السياسي بالجامعة الأمريكية في كتابه «النظام والقوى والدولة الضعيفة» ان يتقن ويشرح بل يكشف كيف تعمل نظام حسنى مبارك في إطار الأزمة القلبية وما نتج عنها من تغيير سياسي.

لمع بعلية عصر مبارك كان مظهر على موعده مع المستحقين حسب الحماية تمثل في لزعة مالية خانقة نتيجة توقف الدولة عن سداد ديونها الخارجية. ووصلت إلى حالة غير مسبوقة من الإفلاس وتما دهرت سحر نيجيجورج في كتابه مضمون في عهد مبارك الصادر في عام ١٩٨٩م بعض التحولات في توجهات النظام السياسي المصري واعتقد ان هذه الأزمة ستؤدي إلى تغييرات مهمة في البلاد. ولكن تقهقر طمع على لجشوشه لأن النظام يجب ان يتكيف مع ظهور موارد. وأدم سهر نيجيجورج بعض السيناريوهات المحتملة لاقتراف في مصر.

السيناريو الأول هو ديكتاتورية تقوم على تحالف بين الجيش والرأسمالية. ديكتاتورية تحكم بقبضة من حديد في السياسة وتطلق سياسات شديدة الليبرالية في الاقتصاد. وهو نفس السيناريو الذي سار في أمريكا اللاتينية في السبعينيات والثمانينات والسيناريو الثاني يتكلم مع الأول في الدبل الاستبدادي وبعض التفهيرات الاقتصادية ولكن المارقي أن النظام هنا سينحرف مع الإسلاميين لإغناء شريحة معينة على احتكاره الحكم كما فعل جعفر نميري في السودان السيناريو الثالث هو أن يسعى النظام المصري لتثبيت الأمر الواقع في انتظار أن تتدفق الموارد في جيبه. وهو ما حدث بالفعل حين قامت جياليت صدام ببيع النفط المحدود الكويتية في أغسطس عام ١٩٩٠. فقد احتاج التحالف الدولي الذي تقوده الولايات المتحدة مشاركة مصر في الحرب ضد العراق ومن ثم ولحق أن يلقي أكثر من نصف مدين مصر الخارجية وأن يضع المعونات في خزنة الدولة الخسرية. هكذا انشجحت الأزمة المالية للدولة. استطاع النظام السعي في أن يواصل نجاحه في عملية الضغط والسيطرة كسنوات أخرى.

لدى المصريين ميولاً استهلاكية واستهوانية على حساب القطاعات الإنتاجية وخاصة الصناعة. لهذا كان على نظام مبارك أن يظم انقراض كيان رجال الأعمال الرقيقين يعود السجلات مثل رشاد عثمان وعصمت السادات وما أن هؤلاء الرأسماليين كانوا صنيعة نظام السادات لذلك كان عليهم أن يخلو الساحة للرأسماليين الآخرين يستفهم نظام مبارك وكان هؤلاء هم إحدى الفئات الاجتماعية التي ارتكز عليها مبارك. أما الفئة الأخرى فكانت بيروقراطية الدولة التي كانت شديدة التمسك على سياسات السجلات الاقتصادية التي كانت تهم إلى تسليط السطم الاجتماعي بعد أن كانوا نخبة المجتمع في عهد عبدالناصر.

من جانبها قامت الدولة بالعودة إلى التخطيط الاقتصادي والعصبيت الرسمي عن دور الاقتصادى عام للدولة استراتيجياً سياسياً من أجل طمأننة وتهدئة الأحوال في أوساط هذه الفئة الاجتماعية. وكان كذاي ساعد مبارك على العودة للتخطيط نمو إيرادات الدولة. وعلى الرغم من ذلك كان مستوى إنفاق الدولة المصرية كسبة من الناتج المحلي الإجمالي قد وصل إلى معدلات غير مسبوقة بالمقاييس العالمية عندما احتل مبارك رئاسة الجمهورية وقد سعى نظام مبارك في الحفاظ على المساعدات الخارجية الآتية من الدول الصناعية الغربية وبيع في ذلك وشكلت المعونة الأمريكية الجانب الأساسي من هذه المساعدات حيث كانت حوالي ملياري دولار في العام.

ويركز المؤلف من الفصل الثاني من الكتاب على تحولات توزيع الموارد على مؤسسة الدولة ويسر السبب في زيادة تصبب وزارات مثل الخارجية والإعلام والأوقاف. فوزارة الأوقاف لا تهدف فقط إلى القيام بوظائف نشر المعرفة الدينية وتهيأ للشئون الروحية لواعظي مصر. ولكن تهدف أيضاً إلى نشر رؤية معينة تساهم في تحقيق الاستقرار للنظام القائم. ويملك ظن وزارة الثقافة ويكن عليها ليس فقط رعاية الفن والفنانين ولكن أيضاً توجيههم واعتوانهم.

في ظل هذه الأزمة لجأ النظام المصري إلى تنمية إيراداته بعدد من الوسائل منها صورية التفرغ والديون الخارجية والداخلية والصورية التي فرضوا على المواطنين في الخارج. لقد اجتهد النظام في تعويض ما ضاع منه من إيرادات وبيعاً عن طريق هذه الوسائل لكنه فشل. وفشل الدولة أمام المنتج الأجنبي على الإخلاق قوة هذا المجتمع في مقاربة الدولة لهذا تحولت الدولة إلى دولة جبيلة تعاملت في نظري عجزاًما القلي بفرط الزيد من الضرائب ومعاراة البحث من وسائل جديدة.

لذلك يمكن تخمين قصة مصر في ربيع القرن الأخير بأنها قصة نجاح نظام ومثل دولة حتى أصبح أسوأ شيء يحدث فيها أنه لا يحدث شيء على الإطلاق حسب ما قاله صديقي أجنبي.

لكل هذا فقد خلص مؤلف الكتاب إلى أن فشل الدولة المصرية في نهاية القديسة الرأسمالية يعود إلى حد كبير إلى الاستراتيجيات التي اتبعتها النظام السياسي من أجل استمراره وتجهيز استبداده.

محمد فوزي



الموتك!!

[illegible]

قال صاحب الفكر ان الكتاب كان على الاصل رسالة وكانوا
يعتبرون ان هذه الرسالة هي التي كانت
والتي كانت في الاصل رسالة وكانوا
يعتبرون ان هذه الرسالة هي التي كانت
يعتبرون ان هذه الرسالة هي التي كانت

Journal of Management Education 36(7) 809-824

بعض ما يمكن قوله عن النظام القوى والدولة الضعيفة:

ବିଶ୍ୱାସୀ ଶ୍ରୀମତୀ ଶ୍ରୀମତୀ ଶ୍ରୀମତୀ

١٠٠
 ١٠١
 ١٠٢
 ١٠٣
 ١٠٤
 ١٠٥
 ١٠٦
 ١٠٧
 ١٠٨
 ١٠٩
 ١١٠
 ١١١
 ١١٢
 ١١٣
 ١١٤
 ١١٥
 ١١٦
 ١١٧
 ١١٨
 ١١٩
 ١٢٠
 ١٢١
 ١٢٢
 ١٢٣
 ١٢٤
 ١٢٥
 ١٢٦
 ١٢٧
 ١٢٨
 ١٢٩
 ١٣٠
 ١٣١
 ١٣٢
 ١٣٣
 ١٣٤
 ١٣٥
 ١٣٦
 ١٣٧
 ١٣٨
 ١٣٩
 ١٤٠
 ١٤١
 ١٤٢
 ١٤٣
 ١٤٤
 ١٤٥
 ١٤٦
 ١٤٧
 ١٤٨
 ١٤٩
 ١٥٠
 ١٥١
 ١٥٢
 ١٥٣
 ١٥٤
 ١٥٥
 ١٥٦
 ١٥٧
 ١٥٨
 ١٥٩
 ١٦٠
 ١٦١
 ١٦٢
 ١٦٣
 ١٦٤
 ١٦٥
 ١٦٦
 ١٦٧
 ١٦٨
 ١٦٩
 ١٧٠
 ١٧١
 ١٧٢
 ١٧٣
 ١٧٤
 ١٧٥
 ١٧٦
 ١٧٧
 ١٧٨
 ١٧٩
 ١٨٠
 ١٨١
 ١٨٢
 ١٨٣
 ١٨٤
 ١٨٥
 ١٨٦
 ١٨٧
 ١٨٨
 ١٨٩
 ١٩٠
 ١٩١
 ١٩٢
 ١٩٣
 ١٩٤
 ١٩٥
 ١٩٦
 ١٩٧
 ١٩٨
 ١٩٩
 ٢٠٠
 ٢٠١
 ٢٠٢
 ٢٠٣
 ٢٠٤
 ٢٠٥
 ٢٠٦
 ٢٠٧
 ٢٠٨
 ٢٠٩
 ٢١٠
 ٢١١
 ٢١٢
 ٢١٣
 ٢١٤
 ٢١٥
 ٢١٦
 ٢١٧
 ٢١٨
 ٢١٩
 ٢٢٠
 ٢٢١
 ٢٢٢
 ٢٢٣
 ٢٢٤
 ٢٢٥
 ٢٢٦
 ٢٢٧
 ٢٢٨
 ٢٢٩
 ٢٣٠
 ٢٣١
 ٢٣٢
 ٢٣٣
 ٢٣٤
 ٢٣٥
 ٢٣٦
 ٢٣٧
 ٢٣٨
 ٢٣٩
 ٢٤٠
 ٢٤١
 ٢٤٢
 ٢٤٣
 ٢٤٤
 ٢٤٥
 ٢٤٦
 ٢٤٧
 ٢٤٨
 ٢٤٩
 ٢٥٠
 ٢٥١
 ٢٥٢
 ٢٥٣
 ٢٥٤
 ٢٥٥
 ٢٥٦
 ٢٥٧
 ٢٥٨
 ٢٥٩
 ٢٦٠
 ٢٦١
 ٢٦٢
 ٢٦٣
 ٢٦٤
 ٢٦٥
 ٢٦٦
 ٢٦٧
 ٢٦٨
 ٢٦٩
 ٢٧٠
 ٢٧١
 ٢٧٢
 ٢٧٣
 ٢٧٤
 ٢٧٥
 ٢٧٦
 ٢٧٧
 ٢٧٨
 ٢٧٩
 ٢٨٠
 ٢٨١
 ٢٨٢
 ٢٨٣
 ٢٨٤
 ٢٨٥
 ٢٨٦
 ٢٨٧
 ٢٨٨
 ٢٨٩
 ٢٩٠
 ٢٩١
 ٢٩٢
 ٢٩٣
 ٢٩٤
 ٢٩٥
 ٢٩٦
 ٢٩٧
 ٢٩٨
 ٢٩٩
 ٣٠٠
 ٣٠١
 ٣٠٢
 ٣٠٣
 ٣٠٤
 ٣٠٥
 ٣٠٦
 ٣٠٧
 ٣٠٨
 ٣٠٩
 ٣١٠
 ٣١١
 ٣١٢
 ٣١٣
 ٣١٤
 ٣١٥
 ٣١٦
 ٣١٧
 ٣١٨
 ٣١٩
 ٣٢٠
 ٣٢١
 ٣٢٢
 ٣٢٣
 ٣٢٤
 ٣٢٥
 ٣٢٦
 ٣٢٧
 ٣٢٨
 ٣٢٩
 ٣٣٠
 ٣٣١
 ٣٣٢
 ٣٣٣
 ٣٣٤
 ٣٣٥
 ٣٣٦
 ٣٣٧
 ٣٣٨
 ٣٣٩
 ٣٤٠
 ٣٤١
 ٣٤٢
 ٣٤٣
 ٣٤٤
 ٣٤٥
 ٣٤٦
 ٣٤٧
 ٣٤٨
 ٣٤٩
 ٣٥٠
 ٣٥١
 ٣٥٢
 ٣٥٣
 ٣٥٤
 ٣٥٥
 ٣٥٦
 ٣٥٧
 ٣٥٨
 ٣٥٩
 ٣٦٠
 ٣٦١
 ٣٦٢
 ٣٦٣
 ٣٦٤
 ٣٦٥
 ٣٦٦
 ٣٦٧
 ٣٦٨
 ٣٦٩
 ٣٧٠
 ٣٧١
 ٣٧٢
 ٣٧٣
 ٣٧٤
 ٣٧٥
 ٣٧٦
 ٣٧٧
 ٣٧٨
 ٣٧٩
 ٣٨٠
 ٣٨١
 ٣٨٢
 ٣٨٣
 ٣٨٤
 ٣٨٥
 ٣٨٦
 ٣٨٧
 ٣٨٨
 ٣٨٩
 ٣٩٠
 ٣٩١
 ٣٩٢
 ٣٩٣
 ٣٩٤
 ٣٩٥
 ٣٩٦
 ٣٩٧
 ٣٩٨
 ٣٩٩
 ٤٠٠
 ٤٠١
 ٤٠٢
 ٤٠٣
 ٤٠٤
 ٤٠٥
 ٤٠٦
 ٤٠٧
 ٤٠٨
 ٤٠٩
 ٤١٠
 ٤١١
 ٤١٢
 ٤١٣
 ٤١٤
 ٤١٥
 ٤١٦
 ٤١٧
 ٤١٨
 ٤١٩
 ٤٢٠
 ٤٢١
 ٤٢٢
 ٤٢٣
 ٤٢٤
 ٤٢٥
 ٤٢٦
 ٤٢٧
 ٤٢٨
 ٤٢٩
 ٤٣٠
 ٤٣١
 ٤٣٢
 ٤٣٣
 ٤٣٤
 ٤٣٥
 ٤٣٦
 ٤٣٧
 ٤٣٨
 ٤٣٩
 ٤٤٠
 ٤٤١
 ٤٤٢
 ٤٤٣
 ٤٤٤
 ٤٤٥
 ٤٤٦
 ٤٤٧
 ٤٤٨
 ٤٤٩
 ٤٥٠
 ٤٥١
 ٤٥٢
 ٤٥٣
 ٤٥٤
 ٤٥٥
 ٤٥٦
 ٤٥٧
 ٤٥٨
 ٤٥٩
 ٤٦٠
 ٤٦١
 ٤٦٢
 ٤٦٣
 ٤٦٤
 ٤٦٥
 ٤٦٦
 ٤٦٧
 ٤٦٨
 ٤٦٩
 ٤٧٠
 ٤٧١

[illegible]

من أنه مستحق المذبح لكن الانسحاب الذي طعمه في سنياقي

[illegible][illegible]

وهو يترجم الزلات عن البداية بين مفهوم الدولة والنظام
السياسي في المجتمع المؤسسات العامة
والتي لها وظائفها الخاصة، وتكون لها
مهام محددة، وهي التنظيم السياسي،
والذي بدوره يشكل الدولة، أي التأسيس السياسي

محمود الوردي

والذين هم من ذوي الدماء البيضاء، وهو نظام - على وجه الخصوص - استبدادي تسلطي ينفذ القوانين والقرارات بحسب النظام الذي أسسه السلاطون الإمبراطور عام ١٩٥٢، أما الدولة فهتلان عاجزها حيث الدولة العثمانية التي تحكم من وراء قناع الكليسم منسوبة للأخستين والذين هم من ذوي الدماء البيضاء، وهو نظام - على وجه الخصوص - استبدادي تسلطي ينفذ القوانين والقرارات بحسب النظام الذي أسسه السلاطون الإمبراطور عام ١٩٥٢، أما الدولة فهتلان عاجزها حيث الدولة العثمانية التي تحكم من وراء قناع الكليسم منسوبة للأخستين

[illegible]

المعروف أن السنوات الأخيرة شهدت من تقدم الأمم في أيام مؤتمرات الدولة باشاء مصادر خاصة ليست. من الإنجازات والأمور الصالحة مما جعل من حكمة. من هذه الأمور، يقال لبق الخراف إلى إجراء خسروا. من عدم من المسلمين في جعل القسرة. من الباطن واليهود والمسلمين في جعل القسرة. من الباطن واليهود والمسلمين في جعل القسرة. من الباطن واليهود والمسلمين في جعل القسرة.

100

● هشاشة العظام.. من الدولة إلى الأفـرراد.. ورسمـالة
دكتـورة من السـرربون عن عـلاقـة النـظام بالدولة ●

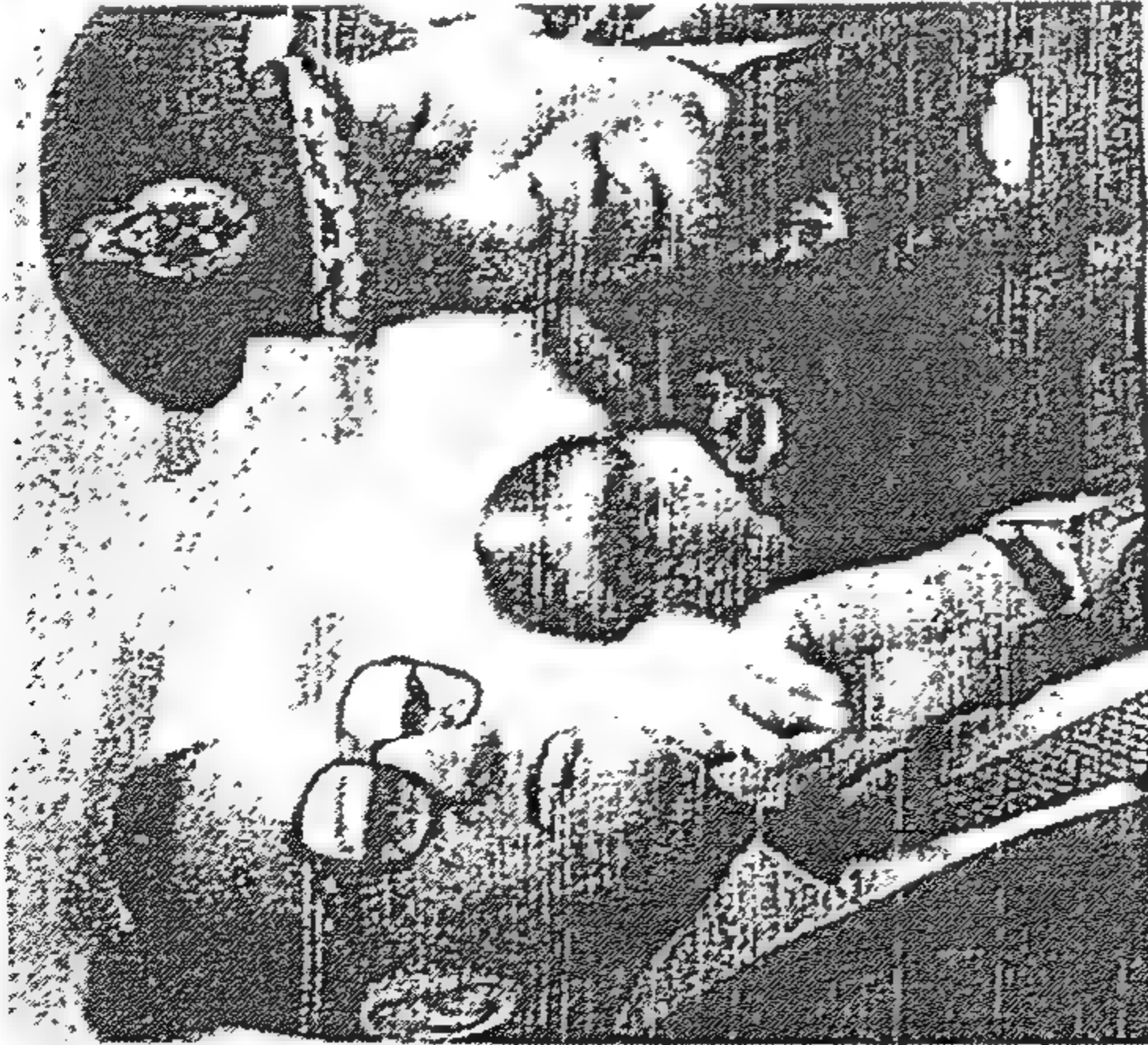
هشاشة العظام ..

الدولة إلى الأرض مصابة متى به شـاشة
العظام وقد تستطيع الوقوف والسير وقد
لا تستطيع متى لزيادة عدد المعاقين
واحد.

● وإن كان د. سامر قد شبه النظام
والدولة.. بمن يقود السيارة.. والسيارة
نفسها.. وفي أي حالة.. من المسنول..
قائد السيارة؟ أم السيارة؟ وحتى ولو
طالها الاعطال.. من المسنول عن حياتها
وتشغيلها.. الخ الخ
وسنورد لهذا الموضوع.. بـبعض
تفاسيله فيما بعد.

إبراهيم سعد

رسالة د. سامر سليمان
الأحد :
● والكتاب الذي نحن بسنده الآن
ليس هو الترجمة الحرفية لرسالة د. سامر
سليمان ولكنه ترجمة من الأرقام
والنظريات الخاصة بالاحتصار السياسي
إلى لغة مفهومة لغير المتخصصين..
● وأنصود الآن لعبة شـد الحيل بين
طرفي النظام والدولة وإن كان للنظام لا
يقف في أحد الطرفين.. بل في المنتصف
وبجانبه واحدة سواء بالضرائب أو بالي
شكل من أشكال السيطرة.. سيجذب



لقطة تشيخ الرئيس

أواخر الثمانينيات بدأ الإنفاق العسكري يتخذ استقلاله مالهية كبيرة من موازنة الدولة... منحنى هابطاً... وربما يكون هذا التهيؤ له علاقة بتهبوط أسعار أيرغازة ثم الزاكن... وكان تخفيض الإنفاق العسكري ضرورة في ظل أزمة الدولة المالية التي وصلت إلى مرحلة خطيرة في نهاية التسعينات... وقد استأنف مبارك أو مشور هذا التخفيض بمرحاض عدة عوامل أهمها أن الجيش العروط في الاستثمار الناجم... أو بعض أصبح عند الدرجة التي يريدونها التماكية.

2. لا تخفصا مصاريف الجيش والنفقت ميزانية البوليس بعد العاد أبوخز الة

الحدب حصن مبارك بخراج إلى صمان ولا المسير في بداية حكمه... وكسنت زيادة مخفصات الجيش إحدى الأدوات لتعطيق ذلك.

ولم استخدام كلمة «رما» لشواذ عدم وجود مشورات مؤكدة من المسائل العسكرية إلا أن الكتاب يوصي إلى استخدام فكرة الوضوح وهو يؤكد: أن اتساع النفقات العسكرية في عهد الثمانينات كان يتم في ظل شدة رجى الجيش الثرى المشور عبد الطيم أبو غزالة... كان المشير سدوا ليدرا للتعبية... وكانت رأيتة للمركبة المصرية تميل إلى إرماعها في الاستراتيجية الثانية التي كانت أمريكا تقودها لتشكل للمسكر الأشرار... وكان المعروف أن المشير نه علاقات قوية لمريكا منذ أن عمل متعلما عسكريا بمشاوره مصر في واشنطن قبل أن يتولى جمعية الدفاع... وكان ذلك الكثير من الأحاديث التي ترويت من صراع خفى بين المشير والرئيس بسبب الطموحات السياسية لأبي خزانة... وقد حسم الرئيس السريع في النهاية باستبعاد المشير إلى منصب شرفي... مع مساعد رئيس الجمهورية... ثم بشتيماده متألبا من وزارة الداخلية في سباق خفية لوسى رضى والتي قبل أنه قد فاقم علاقة معها... لهم... كما يقار سافر سليمان إليه في

قوة غير عاقلة لميت دور «البيع» الذي دخل كل من يحاول الاحتجاج على الأرماع الترتبية من الاقتصاد والسياسة.

هكذا زادت قوة وصلة البوليس... غير عن هذا تغيير الشعار من «الشرطة في خدمة الشعب» إلى «الشركة والشعب في خدمة الوطن»... أصبح البوليس في وضع التمازي مع الشعب... يشرب وضع البوليس هنا من وضع الجيش في العهد الناصر... أي أن أنبوليس في عهد مبارك احتل مكانة الجيش في عهد الناصر... ويرصد الكتاب في نفس الإطار سلاحا جديرا بالإشارة وهو ارتفاع مصاريف الجيش من الثمانينيات... وقبول الباحث إليه من الصعب معرفة سبب الارتفاع لأن النفقات العسكرية ما زالت تخفض للسرية... ولكنه في نفس الوقت يقدم بعض الفرضيات للتأالي... فقد تكون زيادة المصاريف في تلك الفترة راجعة إلى مستصمات جفط الاستنزاف الداخلي... أو ارتفاع العودة السياسي في العرش في الثمانينات مقارنة بفترة حكم السادات التي حفرها نصيب الغرباء من الثااصب في مؤسسات الدولة... ويقال أيضا أن ضربة السناد في المنع مع أسر تمل به نجيب القوات المسلحة... وقد رما ب حمل ترئيس

الأسلمة في الجنوب لكنه نجح بالأمن وليس بالقضية... هذه قضية ليست جديدة فتنام مبارك عاش بالبوليس... واستمر بالبوليس... وليس غريبا هذا مايرسده الكتاب من ارتفاع مصاريف وزارة الداخلية في التسعينات إلى حد غير مسبوق (فهي المصا التي تعمل بقوة... في ظل تقلص حجم الجوزة أو الزراد التي يرش بها النظام المواطنين).

«لم يتخسر نمو وزارة الداخلية على نصيب متزايد من الانفاق العام ولكنه تقصص أيضا زيادة عدد أفراد الشرطة من ١٥٠ ألفا في ١٩٧٩ إلى أكثر من مليون في ٢٠٠٢ ومن ٩٨ إلى المصالحين بالدولة إلى ٩٢١ في نفس الفترة... هذا مؤشر واضح فيما إلى أن «الوظيفة الاجتماعية للدولة تافقت لصالح لوظيفة الأمنية»... ليس هذا فقط بل إن الرئيس يستند على العمل بالمشورة في قوات الأمن المركزي والتي يبلغ عددها ٥٥ ألف جندي من الجنين في الخدمة العسكرية الإجبارية... الأمن المركزي يتكون بعد فشل الشرطة في مواجهة التناقص ١٨ و١٩ يناير ١٩٧٧... وكان مديلا لوزر الجيش في الشارع ونظر عقله يتحرك مع التناقص يتورجصا متصفا من

الأمن هو الأداة الشعبية لنظام مبارك... بالعلم الأساسية حل أزمات مستعصية بداية من احتكار السياسة ومصادرة حل الثرى السياسية والاجتماعية في التشهير عن مصالحها... وليس نهاية بانها إسرائيل المال والطينة والتجار... ويتنمها لنهر العرب مع الجماعات الإسلامية في المسجد... الصمد هو الر النس والتخلف (من ناحية التنمية) في عصر المحرسة مقارنة بالماصمة والناك... وهي قضية لم تتغير حتى في عهد محمد الناصر الخمسيني... ومعها فخر التسليحة... السر هو أن الدولة مركبة لا تنظر حررها... ولا تشتت بك بسيد من الزاد وجود الحاكم وحاشيته... تعتمد بالحركة هذا برامج التنمية... لكن الحركة الوحيدة هي لشع نوات الأمن... وضمان سيطرة العباط والساكر... الملاحمة الملائمة لكتاب سامر سليمان هو أنه حتى في ظل أزمة نظام مبارك مع الجماعات الإسلامية فضلت الحكومة في علاج الأزمة شبة الصمد... من الصمد معلوما ومعتادا... هذا لأنه أن النظام نجح في إخفاء الثورة

القوة الشرائية السياسية.. لرجال الأعمال

للألف، سلمي سلمه، بلدت
بنازدا إلى القاهرة الجديدة التي
اصبحت شديدة الوضوح في
الوقت القليل، وهي تدور
القوة الشرائية السياسية
للدولة، في نفس الوقت الذي
تتزايد فيه القوة الشرائية
السياسية، لرجال الأعمال.

فما السبب - في رأي المؤلف - في
تدهور القوة الشرائية
السياسية، للنظام الحاكم.. فهو
تخالف بين رغبات الدولة التي لم
تعد تستطيع أن توسع إلا سجن
في وظائف الوهمية المختلفة
الأجر أو الوظائف الوهمية
والنتيجة هي أن النظام يحد من
الصف على شراهة نصار جدد.
ولذلك يحاول أن ينفذ على
نصاره التقليديين من العاملين
في الدولة غير أن الجزء الأكبر من
هؤلاء لا يعطي للنظام إلا ثوبا
سلعيا، في مجرد الخضوع.
والقوة القليلة في السيطرة
للتقديم تمديد إيجالي للنظام لأنها
تدخل بمصالح قوية مع هذا
النظام.

دور اجتماعي!

ولقد حاول النظام السياسي
الحاكم أن يحد فيما يسميه «القول»
الاجتماعي لرجال الأعمال،
لنمو بعض أنماط توره
الاجتماعي، يعتمد الحزب الحاكم
على القطاع الخاص في توفير
٧٧٠ ألف فرصة عمل سنويا رغم
الشكوك الكبيرة في قدرة القطاع
الخاص على توفير هذا العدد
الكبير من فرص العمل في ضوء
الخصبة السكانية، ومع ندرة
معدلات الادخار والاستثمار
القومية وتيرة الاستثمارات
الأجنبية.

ومن الأساليب التي اتبعتها في
النهج النظام المصري لتعويض
الفرص في المراتب الوهمية
ادخل قناة السويس والصناعات
والصناعات الخاضعة للاقتصاد
على رجال الأعمال لكي يدفعوا
تدفع إلى أعمال الدولة العامة أو
للمجتمع، مثل مساهمة رجال
أعمال في تمويل مديونية أو في
دما مديونية، مما يحد خصخصة
للنظام المصري، فضلا عن أن
يدفع رجال الأعمال المصرية
للدولة لكي تقبولى، هي، إمارة
الدولة، فإنه يقوم بمكسبه ببناء
الدولة.

إنها ظاهرة تسمى وتسمى،
وهي مسجلة في العديد من
الأعمال على التباين التي تجعل
أسماء رجال الأعمال أو الشركات
التي ساهمت في تطويرها.

النفس القاتل

من الطبيعي أن يكون للشرعات
التي يدفعها رجال الأعمال للدولة
شأن، كما يقول المؤلف.
وهذا الثمن قد يكون ماديا، أي
في يحصل رجل الأعمال للتمتع
على إعفاءات من بعض الالتزامات
كالمسؤولية، أو أن تقدم له
مزايا مستقلة للدولة مع
الامتيازات مثل عقود مقاولات أو
عقد توريد أو خلافة.

ورغم أن بعض الملاحظين الذين
يقول عنهم المؤلف، يرون أن لجوء
النظام السياسي إلى تدابير
رجال الأعمال.. لا يفسد من
سيطرة هذا النظام على المجتمع
ولا يفسد سلطة الدولة.. إلا أن
الباحث سلمي سلمه، يقرر أن
الحالة المصرية تكشف عن قدر
قل من الرقابة، بمعنى أنه لا
توجد سيطرة كاملة من جانب
الدولة في مجال تنمية واستخدام

نبيل زكي



تغير فكر قاطر عن مصالح فئات

لبروعات الرسمية...
فالحفاظون قاطرون...
هذه القضية.. والأمير لا يقتصر
فقط على الحاشيات، بل امتد إلى
مؤسسات عامة عديدة، حتى
الحاشيات وبعض الكليات.
وبذلك يكون الكسب من
للمؤسسات العامة خاضعة
للمصالح الخاصة التي تدار،
حاشيا من احتياجاتها ومقرورة -
جزئيا - من قبور السلطة
الركيزة التي لم تعد تستطيع
للمية احتياجاتها الأساسية.

من الغائب؟

الناشط على حق عندما يؤكد أن
اضطرر السلطة السياسية إلى
مخ بعض الأفراد والهيئات
الخاصة بحق في السلطة في
أعمال للمصلحة العامة أو مساعدة
الجماعة في وقت الأزمات يحمل
معه محاطر قيام مراكز مستقلة
ذات مذهب سياسي.. لأن الإنشائي
يؤثر، مقصودة، إلى خلق قطاع
مخلصين.

يستعرض الباحث نتائج
انتخابات مجلس الشعب عام
٢٠٠٠، ليؤكد أن الحزب الوطني
لم يحقق الأغلبية إلا بعد انضمام
المتنافسين إليه مما يعني أن
النظام الحاكم قد جازها من
قوته على فرض مذهب في
الانتخابات، وهو الأمر الجديد في
السياسة المصرية ويقول الباحث
في قصة المنافسة التي خلقت
مجالا كبيرا في هذه الانتخابات
كانت رجال الأعمال الذين امتزجوا
٧٧ مذهباً عام ٢٠٠٠ في مقابل ٢٧
في عام ١٩٩٥.

ولم تشهد انتخابات نيابية في
مصر تلك الحجم الهائل من
الاتفاق على الحملات الانتخابية
كما حدث في انتخابات ٢٠٠٠.
وقال واضعاً أن المال - كمصدر
للحزب السياسية - حقق بعض
التقدم على حساب العلاقات
بجهاز الدولة، استطاع أحد كبار
رجال الأعمال - واسم لكج - أن
يهرم للرشح الرسمى للحزب
الوطني عند الأخذ جمال الدين
الرئيس الأسبق للمجلس الأعلى
للشباب والرياضة، وانتزع مقعد
دفرة قطار مفضل لتفاحة
الصحى على الحملة الانتخابية.

سقوط ورقة التوت

ويذكر الباحث أن صعود رجال
الأعمال في زمان صحت - كما لا
يقول - على لوجتهم الكمية
ولكن يشمل أيضاً تدور
الذي يلعبونه في مجلس الشعب
والمررة الأولى منذ ٢٢ يوليو
١٩٥٢ شكل رجال أعمال منصب
رئاسة لجان مجلس الشعب، كان
لهمها لجنة القطة والوزنة
ولكن قباحت خطي عديدا
يلتزم في الحزب الوطني الحاكم
هو الإسلام الطنقي، الفخلفي
لوى الشعب العامل الذي كان
النظام الناصري يحكم ناسخه في
السياسات. لقد أصبح هذا الحزب

السياسي داخل البلاد.. وهذا هو
ما يقصده بلمعين تزايد القوة
الشرائية السياسية، لرجال
الأعمال، فالأمر لا يقتصر على
تنامي سيطرة الرأسمالية على
التوارد للقيمة والمضاربة، ولكن
أيضا على التوارد الفكرية
والبيولوجية للصوق في مصر
منذ توالى التسعينيات، وهي
تدور على ترسانة من الأفكار
والفكرات التي طرحها
مؤسسات مالية دولية. وقد سلم
النظام المصري بهذه
الأيديولوجية. وأصبح القطاع
الخاص هو اللبنة في القيام
بعمليات التنمية.
وكل ما يشغل النظام السياسي
الحاكم هو الإثارة الأمنية،
للمنية التحول الرأسمالي
للتخفيف من الآثار السلبية لهذا
التحول حتى لا تصيب في
النفجار شعبي.

مناصب مهمة

عكنا بضع للألف - الباحث -
صعود نجمة السياسات في
الحزب الوطني في إطار التحولات
التي تشهدها مصر، والتي زك
من قوة ونفوذ الرأسمالية، و
هذا السياق، يمكن فهم أحدا
رجال الأعمال بمنصب سياس
مهمة للمرة الأولى في تاريخ
مصر منذ تولي الضباط الأحرار
للحكومة بحيث أصبح فئة
السياسي يعطي لهذه الفئة
الاجتماعية مزيداً من المكان
داخلة. وكما هو مقرر في
حكومة الدكتور أحمد نظيف
نضم وزيرين من رجال الأعمال
هما وزيراً للصناعة والسياحة
والطيران، والوزير
الناقص.

ويوضح المؤلف أن النظام
السياسي يلجأ في الرأسمالية
للتدعيم بقوة اجتماعية
صاعدة ولإحتواء هذه القوة
أيضا عبر أن المؤلف يفهم إلى
استنتاج لا يوافق عليه فهو
يرى أن السياسة التي تزداد
مطروحة على رجال الأعمال
اليوم هي الالتحاق بالنظام من
موقع النديم، بينما المجتمع
يلاحظون أن المصالح التي
تصيرها الدولة تؤكد أن ذلك،
لنفس رجال الأعمال، وأيضاً الذين
يصرون هذه القوانين لتكون في
خدمتهم.

كذلك يقرر المؤلف أن النظام
السياسي لا يزال يملك بعض
الأوراق المهمة في يده، وتتمها
على الإطلاق سيطرة الدولة على
خدماتهم.

كالماتشي!

سقا أخيراً في الحرب الحاكم.. هل كنت راض عن النتيجة
النتيجة لحكمات الحرب الوطني للتحالف، فأجابهم: أغضب
عن عدم الإجابة على سؤال، ضراحة فرد عليه، قد تجعل
لكرسي الذي أرفع قوله، ستقل إلى.. حمة لله، بعد عمر
من السلطة فقلع بها، فمن أن يطول إلى رما شاة إليه.

عبد النبي عبد الباري

abdulnaby@alwafd.org

النظام المصري، وهو عصب
اقتصاد السوق، رغم الحياح
للمؤسسات المالية الدولية على
أهمية خصخصة البنوك من أجل
«تحرير» الاقتصاد.
لنظام - في رأي المؤلف - ظل
صامتا لأن البنوك هي الأداة
لرسمية لسيطرته على رجال
الأعمال. ومن هنا، فإن الدولة
تحتكر حوالي ٧٠٪ من الودائع
في الجهاز المصرفي و١٦٪ من
القروض. والنظام يدير هذه
الأموال - إلى حد كبير - بالنظر
السياسي، فالقروض تمنح لأنوي
العلاقات الوثيقة بالنظام.

ملف جاهز

ولكن لابد أن المؤلف يعرف أن
ملف بيع البنوك جاهز تحت
عنوان خطة إصلاح السوق
للمصرية.

كما يعرف أن خبراء المركز
للمصري للدراسات الاقتصادية
ورجال الاقتصاد أكدوا أن رفع
كفاءة الجهاز المصرفي وإعادة
هيكلته البنوك بتحقيق من خلال
خصخصة بنوك القطاع العام.

وشرح طارق العبد، محافظ
البنك المركزي، بين هناك ١٤ بنكاً
في مصر، منها ٣٠ بنكاً صغيراً
يمكن الاستغناء عنها ولابد من
بيعها خلال الشهور القليلة
وهناك قنوة أخرى للرخصة
للخصخصة وتسا ببناء
البنوكية لم يبق للبنوك
العملة القليلة.

لا يرى عدد من رجال الأعمال
في مصر إلى المستوى الذي يمكن
أن يؤمنوا عنه نتائج
دراساتهم، كما يقول المؤلف
في حالات كثيرة لا يجد أي
مستاعدة في عمليات إنداجية
على أيدي هؤلاء.

الهامش المفقود

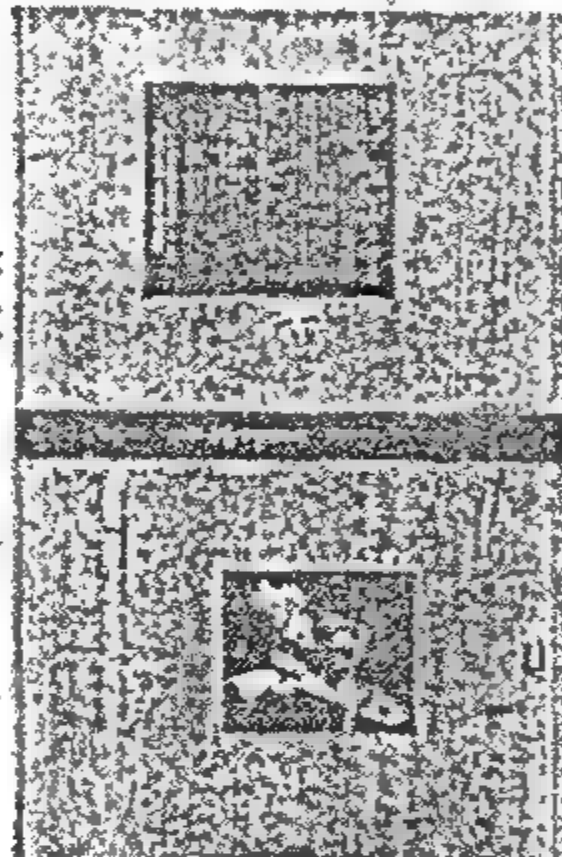
غير أن لهم ما بلغت النظر أن
البيروقراطية الحاكمة تفقد
الأوراق التي كانت حتى الآن في
أيديها في التعامل مع رجال
الأعمال، فقد كانت تعمل معهم
مصلحهم في الوقت الذي صنع
لهم نفسها ماضياً لوضع صمام
امن للسلام الاجتماعي.

أما الآن، فإنها البيروقراطية
الحاكمة.. لفرط ضعفها وهزلها
والاحتياجها إلى دعم رجال الأعمال
للحليون والمؤسسات المالية
الدولية تفقد تلك الهامش الخفية
الذي كان يوفر لها من النافذة
والظهور وكما «توق الطمأنينة
وتكتم سياسة حقوق التوازن
الاجتماعي».

ولي تقدير كافي هذه التطورات
لن الدور الذي لعبه المال ورجال
الأعمال في انتخابات الرئاسة
خبر شكك على التحولات في
الخريطة السياسية المصرية،
وفي مستقبلها تحول
البيروقراطية من طبقة تدور
الأمور الاقتصادية للمجتمع
إلى طبقة مملكة لها، وهذا
لتحول يتم من خلال إنداج
للمستقلين الكبار في مصر، ومن
قوة رجال الأعمال.

تجارت نظام و فستل دولت

دراسة جديدة في العلاقة بين
السياسة والاقتصاد في مصر



اسم المؤلف : د. سامر سليمان
النظام القوى والدولة الشعبية
اسم الكتاب :

دار ميريت
القائمه :

نهاية الدولة العربية ومسمور الرأسمالية المصرية
على نظام التتاريميد.

يستفيد الكاتب من طبعه الدولة الرعوية الذي صاغه الدكتور حازم الببلاوي وجاهلكم لوتشيان، لوصف تلك الدولة التي تحصل على حلال نصف إيراداتها من مصادر رعية غير ضرورية، انقصود بالربح هنا هو انه مية من الطبقة، مثل البترول، لنزارة الدولة هنا تحصل على إيرادات هائلة بدون ان تبذل الدولة جهدا كبيرا، وتستحق المصادر الرعوية للدولة المصرية على إيرادات البترول والغاز الطبيعي، إيرادات قناة السويس، والسماعات الخارجية، هذه الإيرادات جعلت من الدولة المصرية اكثر الدول تنافسا في العالم، والقياس هنا

تشيده العبد من الدارين وهو
الأمر السهل نسبيا ، ولكن حين
تلق الأمر بإصلاح جمادى الحليّة
التاريخية ، أي للرسمين ، فشل

من هذا الأمر
فإن إصلاح أصول الدستور
يتطلب إصلاح تدوين مبادئ الدولة
البلدية والمعمورة في مختلف
المناطق. الأمر يتطلب مشاركة
رغم وعاطف الدولة المنتهية على
حساب وعاطفها الأمنية. وهو
الأمر الذي يستلزم عن نظام غير
ديمقراطي لأن يشاركه مبرهون
بالإدارة الأمنية للدولة. لهذا قبل
النظام الحال الأسهل ليس فقط
عوض النظام عن العروس
المنصوص عليه. ولكن أيضا
التفكير في تنظيم الدروس
نفسها لمبرهات تقنية. وهو
الأمر الذي أدى إلى انهيار شامل
النظام التعليمي. وإلى العودة به

ويتمثل الكتاب بمحصل حول ثلاث نهج الدولة العربية على التحويلات السياسية في مصر ، والذي يتأكد فيه سليمان أن تخطئ سيطرة الدولة على الاقتصاد لابد وأن تتفتح الطريق لتحويلات سياسية هامة وإن كانت ستأخذ وقتاً ، بدون ملاحقتها في التشكل بنمو حجم ونموذج الأسمالية .

فبالدولة تسيطر على منح التماس أسراراً وعطفاً أقل. وتطلب منهم ضمانات وإبراز أدلة أكثر. ولابد أن يزود هذا إلى حصول العلاقات بين الدولة والمجتمع لتسالم المجتمع. فهذه الدولة العربية تفتقر الطريق أمام على نفسها ذلك النظام المركزي الذي حكم مصر حوالى نصف قرن.

[illegible]

سلبية لنفاق الدولة إلى الدافع للمثل الاجتماعي، وهو
الانقسام الذي سارت فيه سواء رفعت شعارات اشتراكية
أو رأسمالية، والذي يتجه للانصراف والساداتيين منزلة
على النساء، هو أن عبء التامس أرسى دعائم دولة
خبيثة، وأن السادات ربما تخسها، برغم شعاراته
الرأسمالية، فإنه قد خسها تخسها، بل إن بوزنها أيضا
تخسها، كان هناك قوة خفية تدفع الدولة المصرية للتب
بفرض النظر من زيف النظام الحاكم في ذلك، فحق من
قوانينها هنا أيضا، فلا يصح الكبير للدولة المصرية
يساعد النظام السياسي، على التمدد والبقاء باعتباره أن
تطويع الدولة للناس يذهب إلى اشتراكيهم، كما أن سيطرة
الدولة على الاقتصاد تؤدي إلى كبت نمو القوى
الاقتصادية المستقلة والتي يمكن لها أن تتحول إلى مراكز
من القوة السياسية.

لماذا فشلت مصر في التنمية الاقتصادية بينما نجحت دول أخرى ؟ يهدف هذا الكتاب لتأصيل الاتجاه للدولة المصرية ، ولكن الدولة ليست إلا مؤسسات وقوانين ، وعلى هذا فهي ليست ذات طبيعة شخصية بحيث يمكننا أن نلخصها أو نسايرها ، الملام في فشل التنمية الاقتصادية بمصر هو النظام السياسي ، لذلك النظام الذي يدير الدولة ، هذه هي أهم نتيجة يصل إليها الدكتور سامر سليمان ، الباحث والدروس بالجامعة الأمريكية في كشافه الجديد النظام القوى والبيئة الضعيفة ، وإدارة الأزمة اللامبالية والتجاهل السياسي في عهد مبارك والذي حصل على عدة أسابيع من دار ميوزيك ، وهو أستاذة معربة من الرسالة التي حاز بواسطتها درجة الدكتوراه من معهد العلوم السياسية ، دار ميوزيك

[illegible]

وله المصلحة بين النظام والقوة التي بدأ بها الكاتب
أوصاله في التنبية الأخر التي نجدها في الغائبة . فحسبه
مستور في دينه القرون الأخير في حصة نجاح نظام ونشل
لولا . كل نظام سياسي يهدف أساسا للاستقرار في
الحكم . بهذا المعنى النظام السياسي المصري نجح .
حسبي لو اضطر في السنوات الأخيرة إلى الانسحاب
بمستوى القوي لوازنة الانخراط في . القوة الشرائية
الثانية في قلبي الأبرار الامعة . أما الدولة فقد فشلت
. فشلت في تنفيذ المهمة التي أوكلت لها في الضمانات

ÉCONOMIE. Dans Régime fort/Etat faible, De la gestion de la crise financière et du changement politique sous Moubarak, Samer Soliman analyse comment le régime de Moubarak survit et se métamorphose au rythme des crises économiques.

Vers une démocratie des maîtres ?

Pourquoi le régime devient-il fort et puis faible ? Pourquoi le régime survit-il et puis change-t-il ? Ces questions, qui ont été posées par les économistes et les politistes, ont été abordées dans le livre "Régime fort/Etat faible" de Samer Soliman, paru chez Al-Ahram. Le livre analyse comment le régime de Moubarak a survécu à de nombreuses crises économiques et politiques, et comment il a réussi à maintenir son pouvoir pendant plus de vingt ans.

Le livre est divisé en deux parties. La première partie, intitulée "Le régime fort", analyse comment le régime de Moubarak a réussi à maintenir son pouvoir pendant plus de vingt ans. La deuxième partie, intitulée "Le régime faible", analyse comment le régime de Moubarak a réussi à survivre à de nombreuses crises économiques et politiques.

Le livre est écrit par Samer Soliman, un économiste et un politiste égyptien. Il est le premier livre de sa série "Régime fort/Etat faible". Le livre est écrit en français et est disponible chez Al-Ahram.

médias. Au départ électronique, la revue Transnational Broadcasting Studies (TBS), éditée par l'AUC, est maintenant disponible en version papier. Le premier numéro s'intitule Guerre des Cultures, Polémique autour des vidéoclips arabes.

Le régime devient fort et puis faible. Pourquoi ?

C'est exactement le cas de l'Égypte et plus en général des pays arabes. En fait, l'Égypte a connu une telle crise économique que depuis la fin des années 1980, les ressources naturelles de l'Égypte sont épuisées. Les ressources naturelles de l'Égypte sont épuisées. Les ressources naturelles de l'Égypte sont épuisées.

Le régime devient fort et puis faible. Pourquoi ? C'est exactement le cas de l'Égypte et plus en général des pays arabes. En fait, l'Égypte a connu une telle crise économique que depuis la fin des années 1980, les ressources naturelles de l'Égypte sont épuisées.

Le régime devient fort et puis faible. Pourquoi ? C'est exactement le cas de l'Égypte et plus en général des pays arabes. En fait, l'Égypte a connu une telle crise économique que depuis la fin des années 1980, les ressources naturelles de l'Égypte sont épuisées.

Le régime devient fort et puis faible. Pourquoi ?

C'est exactement le cas de l'Égypte et plus en général des pays arabes. En fait, l'Égypte a connu une telle crise économique que depuis la fin des années 1980, les ressources naturelles de l'Égypte sont épuisées.

Le régime devient fort et puis faible. Pourquoi ? C'est exactement le cas de l'Égypte et plus en général des pays arabes. En fait, l'Égypte a connu une telle crise économique que depuis la fin des années 1980, les ressources naturelles de l'Égypte sont épuisées.

Le régime devient fort et puis faible. Pourquoi ? C'est exactement le cas de l'Égypte et plus en général des pays arabes. En fait, l'Égypte a connu une telle crise économique que depuis la fin des années 1980, les ressources naturelles de l'Égypte sont épuisées.

Le régime devient fort et puis faible. Pourquoi ? C'est exactement le cas de l'Égypte et plus en général des pays arabes. En fait, l'Égypte a connu une telle crise économique que depuis la fin des années 1980, les ressources naturelles de l'Égypte sont épuisées.

Le régime devient fort et puis faible. Pourquoi ?

C'est exactement le cas de l'Égypte et plus en général des pays arabes. En fait, l'Égypte a connu une telle crise économique que depuis la fin des années 1980, les ressources naturelles de l'Égypte sont épuisées.

Le régime devient fort et puis faible. Pourquoi ? C'est exactement le cas de l'Égypte et plus en général des pays arabes. En fait, l'Égypte a connu une telle crise économique que depuis la fin des années 1980, les ressources naturelles de l'Égypte sont épuisées.

Le régime devient fort et puis faible. Pourquoi ? C'est exactement le cas de l'Égypte et plus en général des pays arabes. En fait, l'Égypte a connu une telle crise économique que depuis la fin des années 1980, les ressources naturelles de l'Égypte sont épuisées.

Le régime devient fort et puis faible. Pourquoi ? C'est exactement le cas de l'Égypte et plus en général des pays arabes. En fait, l'Égypte a connu une telle crise économique que depuis la fin des années 1980, les ressources naturelles de l'Égypte sont épuisées.

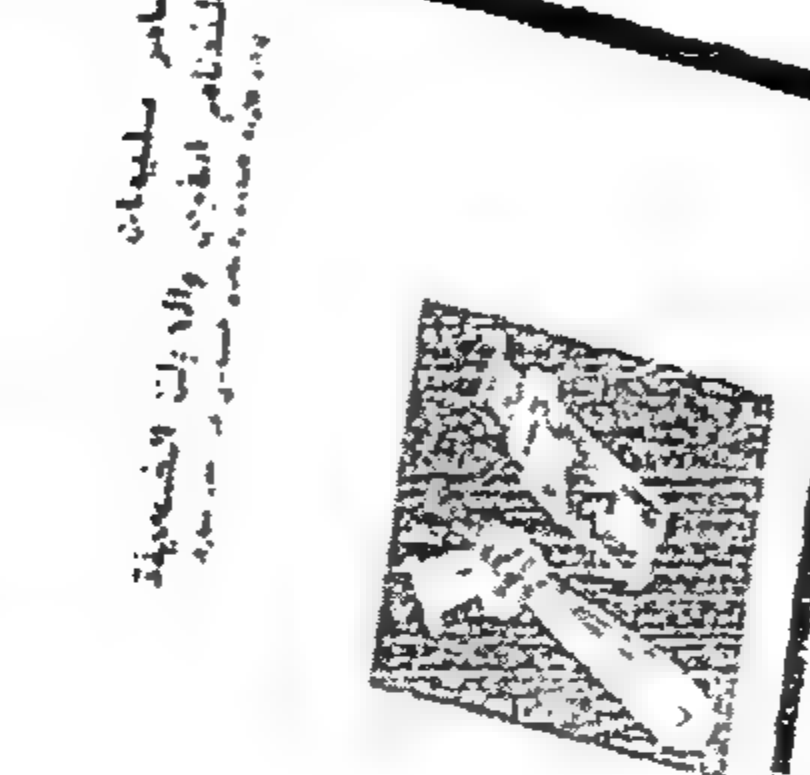
Le régime devient fort et puis faible. Pourquoi ?

C'est exactement le cas de l'Égypte et plus en général des pays arabes. En fait, l'Égypte a connu une telle crise économique que depuis la fin des années 1980, les ressources naturelles de l'Égypte sont épuisées.

Le régime devient fort et puis faible. Pourquoi ? C'est exactement le cas de l'Égypte et plus en général des pays arabes. En fait, l'Égypte a connu une telle crise économique que depuis la fin des années 1980, les ressources naturelles de l'Égypte sont épuisées.

Le régime devient fort et puis faible. Pourquoi ? C'est exactement le cas de l'Égypte et plus en général des pays arabes. En fait, l'Égypte a connu une telle crise économique que depuis la fin des années 1980, les ressources naturelles de l'Égypte sont épuisées.

Le régime devient fort et puis faible. Pourquoi ? C'est exactement le cas de l'Égypte et plus en général des pays arabes. En fait, l'Égypte a connu une telle crise économique que depuis la fin des années 1980, les ressources naturelles de l'Égypte sont épuisées.



سامر سليمان
الدكتور في الاقتصاد والعلوم السياسية
مدرس في جامعة القاهرة

analyse aussi la nouvelle loi sur les impôts et le rôle grandissant des hommes d'affaires. Il appelle le recours de l'État à ces derniers une sorte d'impôt indirect.

Les dernières pages de *Régime fort/Etat faible* analysent l'importance de la disparition du régime fort et de l'avènement politique des capitalistes égyptiens et la manière dont ils ont agité le changement politique. L'auteur s'intéresse également aux chances de la démocratie en Égypte. On le voit assez optimiste : selon lui, l'État actuel fort est le plus grand obstacle à la démocratie. Il a écrit : « Ce qui est fait, le lecteur pourra déduire cette interrogation : une démocratie des maîtres (collusion entre capitalistes et haute bureaucratie) sera-t-elle une première étape ? La plupart des cartes sont encore aux mains du régime et la politique égyptienne est un jeu qui pourrait tourner à l'avantage de l'État. »

A l'origine, le livre en question est une thèse de doctorat soutenue à l'université des sciences politiques à Paris, que Samer Soliman a présentée au même séminaire pour être accessible au lecteur égyptien ou arabe. Il s'agit d'une thèse de doctorat en sciences politiques.

Maysoun Khawaba

Al-Ahram al-Qadim wal-Jadid
Régime fort/Etat faible, juin 2005
Samer Soliman
AUC, 306 pages



النظام القوى الدولة الضعيفة

إدارة الأزمة المالية
والتغيير السياسي
فهد مبارك

هذا الكتاب

يروى قصة نظام سياسي نجح في التكيف مع أزمته المالية. فمنذ الثمانينات والدولة المصرية تمنح للناس أموالاً وعطايا أقل، وتطلب منهم موارد وضرائب أكثر. لم يؤد ذلك إلى خلخلة النظام السياسي، كما توقع بعض المختصين. لماذا؟ وكيف؟، هذه أسئلة تحاول الدراسة الإجابة عنها عن طريق تشريح وسائل وأداءات تكيف النظام السياسي مع التناقص في الموارد. وإذا كان النظام قد نجح في التكيف مع أزمة الدولة المالية، أي في البقاء في الحكم، فإن الدولة قد فشلت في قيادة التنمية الاقتصادية الرأسمالية والتي أعلن النظام أنها أولوية مصر المطلقة. وها هي تنن أكثر فأكثر تحت وطأة أزمته المالية كما تحلل الدراسة فشل النظام في تنمية إيرادات الدولة عن طريق الضرائب، وفشله في زيادة المخصصات المالية للتعليم بشكل كاف، وفي زيادة نصيب الصعيد من الموارد العامة وفي تحقيق اللامركزية، إلخ. هذا الكتاب يرصد إذن قصة نجاح نظام وقصة فشل دولة، ويحاول أن الطرق التي نجح بها النظام في الاستقرار هي السبب الرئيسي لفشل الدولة المصرية. دراسة في الاقتصاد السياسي تحاول أن تفهم النظام المصري من خلال أفعاله لا أقواله.

Bibliotheca Alexandrina

0706770